

Apoyo a la Reforma de Educación (ARE) Sumario

Luis Crouch y F. Henry Healey

Febrero de 1997

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

El Proyecto para el Avance de la Educación Básica y Alfabetización (ABEL, según sus siglas en inglés) se ha encargado de la investigación y producción de los documentos de la Serie *Apoyo a la Reforma de Educación*. Esta labor fue financiada y dirigida por el Buró de África de la USAID, y se llevó a cabo en conjunto con el *Research Triangle Institute* y la Academia para el Desarrollo Educativo.

Los resultados, conclusiones, y recomendaciones expresadas en este documento pertenecen al autor y no reflejan las opiniones de las instituciones asociadas con el Proyecto ABEL y la USAID.

Este documento puede ser reproducido en parte o en su totalidad, acreditando debidamente a su autor.

Proyecto No. 936-5832
Contrato Nos. HNE-5832-C-00-4075-00 (central), y
HNE-5832-Q-4076-00 (secundarios)

Prólogo

La Serie Apoyo a la Reforma de Educación (ARE) presenta un planteamiento o enfoque íntegro con el objeto de apoyar esfuerzos en reformas de educación en países en vías de desarrollo, con especial énfasis en países africanos. ARE tiene como objetivo principal detallar formas a través de las cuales una agencia colaboradora externa podría asistir a un determinado gobierno a utilizar elementos estratégicos hacia la creación de reformas de educación coherentes y sostenibles, basada en la demanda. Además, esta serie podría ayudar a las autoridades encargadas de formular reformas, a entender con mayor claridad el propósito y las estrategias de las agencias donantes, interesadas en desarrollar ciertas actividades en el área. Esperamos que países anfitriones participantes, especialmente miembros de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y la sociedad en general, encuentren en esta serie una inspiración y una guía para articular y proponer planes en forma coherente a las agencias donantes, utilizando un vocabulario simple sobre reforma y modernización.

Cierta premisas y motivaciones claves han servido de base a esta serie de documentos. Primero, una limitación imperativa en el éxito del desarrollo educativo en países con desafíos económicos, es la transferencia de fondos, la falta de tecnología educativa y el “saber cómo”. Esto significa que estamos de acuerdo que en la mayoría de los casos, estos países pueden progresar utilizando diferentes fuentes de financiamiento, ya sea internos o externos, y tecnología pedagógica que tengan a su alcance. Sin embargo, para tener éxito, se necesitan modificaciones a largo alcance para así poder enfocarse por completo en la formulación de políticas y el manejo sistemático amplio.

Segundo, las contribuciones referente a análisis de políticas (tales como, sistemas de información y banco de datos; entrenamiento en política pública, análisis de costo y beneficio; y entrenamiento en manejo, presupuesto y planeo) en las actividades de reforma y mejoramiento de manejo, aunque son necesarias, no son suficientes. Las limitaciones en el mejoramiento de políticas son ideológicas, psicológicas, afectivas, político-económicas, así como también, sino más, analíticas o cognoscitivas en su origen.

Tercero, las influencias de las agencias donantes como medios de presión para modificar actitudes y políticas, necesarias para la reforma, son insuficientes e inapropiadas. La presión debe venir desde adentro (por ejemplo, debe ser innata y permanente), lo que significa que hasta que grupos internos nacionales poderosos no se movilizan y no tengan los medios a su alcance para ejercer presión política positiva, muy poco va a suceder en materia de reformas de calidad.

Nuestro enfoque está dirigido, por lo tanto, a integrar análisis tradicional de política pública (utilizando información y conocidas técnicas analíticas) con diálogo de política, conocimiento y técnicas de promover política pública; y también a crear capacidad institucional innata la cual pueda usar estratégicamente esta integración para influenciar reformas de educación.

Lo anterior sugiere que para apoyar procesos de reformas de educación, una determinada agencia donante necesita tener un planteamiento bastante sofisticado y flexible, tanto así que podría rayar en el desenfoque o simplemente podría contar con una sabiduría difícil de articular. Más, para definir actividades que parezcan rentables frente a los ojos de estas agencias, e inteligibles dentro de la comunidad, cuyos esfuerzos apoyaren actividades, uno obviamente necesitaría contar con cierto tipo de sistema — algún medio de exponer procedimientos, herramientas y pasos que puedan ser usados en un proceso desorganizado. Con el fin de sistematizar ambas lecciones y ciertas herramientas y técnicas, es que hemos desarrollado esta serie.

Una larga, aunque precisa definición de esta iniciativa es la que dice que es una estructura operacional para crear y desarrollar habilidades políticas (analíticas y dialécticas) y capacidades institucionales, que conduzcan a reformas de educación sostenibles e innatas, las cuales respondan a una demanda real. Su propósito es el de asegurar que políticas de educación, procedimientos e instituciones otorguen poder al sistema con el fin de definir, desarrollar e implementar reformas que fomenten un aprendizaje relevante y significativo para todos los estudiantes.

Existen dimensiones técnicas y operacionales en esta serie. En relación a las dimensiones operacionales, hemos desarrollado diversos pasos a seguir. Primero, existen procesos, procedimientos y guías operacionales para diseñar un proyecto de ARE. Segundo, existen aspectos similares al llevar a cabo tales proyectos. Aparte del “cómo” operacional e institucional, ponemos a disposición una serie de guías sobre técnicas, herramientas, enfoques analíticos, etc., las cuales pueden motivar y generar movimientos reformistas, así como también, asistir en el manejo de reformas continuas en un sector educativo modernizado.

La serie ARE está organizada de la siguiente manera. Volumen 1 ofrece un sumario de toda la serie. También contiene la bibliografía de toda la serie. En el volumen 2, presentamos el problema en sí y establecemos la justificación y la base de nuestro planteamiento, como por ejemplo, actividades del sector educativo de antiguas agencias donantes y sus respectivas críticas desde diversas perspectivas. Este volumen también describe algunas de las principales lecciones adquiridas, las cuales establecen una base para los procedimientos y estrategias descritas en los volúmenes siguientes. En el Volumen 3 se presenta una perspectiva operacional en cuanto a cómo apoyar actividades de reformas. Así mismo, se discuten estructuras institucionales, las cuales pueden ser usadas por los reformistas para apoyar la causa o simplemente para ayudarlos a integrarse en caso de que sean nuevos en la materia. También se discuten ideas para realizar actividades en secuencia. En el Volumen 4 presentamos una lista de herramientas y discutimos con profundidad, específicas técnicas analíticas y de comunicación que se pueden utilizar. Además, intentamos ubicar estas herramientas y técnicas en el contexto de diversas actividades de las agencias donantes, en áreas donde se han utilizado en forma disparatada y sin una conciencia definida.

Habiendo presentado en los Volúmenes 2, 3 y 4 la justificación intelectual básica con respecto a qué hacer y cómo proceder técnica, secuencial e institucionalmente, el Volumen 5 entonces actúa bajo la suposición de que los reformistas, particularmente las agencias donantes, pudieran estar interesados en planear una intervención de tamaño considerable. Por lo tanto, se explica en términos detallados los pasos específicos a seguir en el diseño de reformas con el objeto de asegurar un comienzo saludable hacia un mayor nivel de apoyo al proceso reformista. Finalmente, el Volumen 6 presenta ideas sobre cómo supervisar y evaluar una típica intervención ARE.

Aparte de estos volúmenes, la serie ARE incluye tres documentos adicionales: (1) *Asuntos de Política en Reforma de Educación en África*, (2) *Sistemas de Información sobre Responsabilidad en el Manejo de la Educación* (EMIS, según sus siglas en inglés) y (3) *Estrategias para la Participación de las partes interesadas*.

El título *Descripción del Curso ARE* es también parte de la serie, el cual presenta guías y estrategias de apoyo para enseñar casi cualquier curso relacionado con procesos reformistas (tales como, plan educativo, EMIS, modelos de políticas, etc.) dentro de un contexto de ARE más amplio. Así mismo, detalla una serie de conocimientos prácticos relacionados con este proceso.

Tabla de Contenidos

Sección	Página
Prólogo	iii
Sumario	
Sección 1	Introducción 1
Sección 2	Antecedentes y Justificación 3
2.1	Perspectiva político-económica 3
2.2	Enfoque en las agencias donantes y organismos prestamistas 5
Sección 3	Definición de Apoyo a la Reforma de Educación 9
Sección 4	Lograr Que Suceda 13
4.1	Lo que debe suceder: Implementar una estructura operacional 13
4.2	Pasos para lograrlo 13
Sección 5	Herramientas y Técnicas 23
5.1	La iniciativa ARE como herramientas técnicas y proceso institucional .. 23
5.2	Lecciones sobre herramientas y cambios de políticas 25
Sección 6	Cómo Diseñar Actividades Válidas en un Proceso ARE 41
6.1	Diseño y re-diseño estratégico continuo 41
6.2	Pasos en el diseño de una iniciativa ARE 41
6.3	Completar el Diseño 49
Sección 7	Conclusión 51

Diagramas

Número	Página
1	Condiciones para reformas de éxito y proyectos “reformistas” 10
2	Integración de los aspectos claves y las etapas del proceso ARE 38

Gráficos

Número		Página
1	Ubicación de EMIS	28
2	Posibles usos de Mercadeo social	36
3	Muestra de la relaciones entre temas esenciales	45
4	Mapa simple (hipotético) de tipo político	46
5	Aparear los actores con los tipos de apoyo y herramientas	48

Recuadros

Número		Página
1	Sudáfrica	18
2	Suazilandia	22
3	Herramientas y técnicas para apoyar la reforma de educación	24
4	Malawi	27
5	Kenia	32
6	Ecuador	39

Sección 1

Introducción

El presente volumen es una síntesis de la serie Apoyo a la Reforma de Educación (ARE) y representa un esfuerzo por sistematizar bastante de lo que se conoce sobre cómo las agencias donantes utilizan proyectos bien planeados o actividades específicas, en colaboración con las instituciones locales, con el fin de fomentar procesos internos de reformas educativas de manera fuerte y duradera. Sin embargo, aún en una larga síntesis como esta es muy difícil resolver todos los temas y matices. Nuestro estilo es inevitablemente telegráfico, de manera que queremos urgir al lector a tratar este documento, que aunque independiente, simplemente como una síntesis de los restantes volúmenes.

Así, la organización de esta síntesis refleja el contenido de los demás volúmenes de esta serie. Por ejemplo, el Volumen 2 presenta antecedentes para justificar la ubicación de nuestras sugerencias dentro del contexto del actual pensamiento de desarrollo. En el Volumen 3 se define lo que es ARE propiamente tal, y se discute la estructura sobre cómo hacer de ARE una realidad. El Volumen 4 presenta y define las “herramientas y técnicas” disponibles. En el Volumen 5 se examina los métodos para definir actividades que se podrían convertir en proyectos de ARE, mientras que en el Volumen 6, se discuten los medios a través de los cuales se podrían evaluar diferentes actividades relacionadas con el ARE. El paquete completo al cual esta serie pertenece, incluye también Descripción del Curso ARE y los siguientes documentos suplementarios:

- # *Temas de Política sobre Reforma Educativa en África*
- # *Sistemas de Información sobre Responsabilidad en Manejo de Educación (EMIS)*
- # *Estrategias para la Participación de las partes interesadas*

Sección 2

Antecedentes y Justificación

2.1 Una perspectiva político-económica

Innovación efectiva localizada es común aunque falla en multiplicarse

Existe una ironía muy particular en las reformas educativas. Grupos de excelentes prácticas educativas (tales como manejo educativo, planes de estudios innovadores y tecnología instructiva novedosa, algunos de estos de muy bajo costo) pueden encontrarse en cualquier parte del mundo, lo que significa que una buena educación no es el resultado de algún conocimiento único y secreto. Ya sea como resultado de buenos maestros, de padres de nivel privilegiado, directores cultos y/o comunidades bien informadas, estos grupos con prácticas educativas innovadoras se pueden encontrar a través de todo el mundo en desarrollo, incluso bajo circunstancias materiales bastante precarias. Aún así, el nivel de uso del conocimiento y recursos disponibles y el grado de extensión de prácticas efectivas, es alarmantemente bajo. Como resultado, este tipo de innovaciones existen en muy baja escala — el número de escuelas afectadas por estas innovaciones reformistas es ínfima en relación al número total de establecimientos educativos. Además, estas innovaciones, a menudo son de muy corta duración. O aquel maestro innovador termina por renunciar al sistema, o ese director culto termina por agotarse prematuramente, o las comunidades bien informadas pierden interés; al darse cuenta de que no existe apoyo alguno por parte del sistema burocrático. Con frecuencia, las agencias donantes creen que el problema tiene que ver con el manejo de información y conocimiento: Sistemas locales no están al tanto sobre las últimas innovaciones o no saben como funcionan. Hay otros, no obstante, que opinan que el financiamiento es una gran barrera, aunque existen evidencias que sugieren que la mayoría de los países de África, por ejemplo, podrían lograr mucho más de lo que han logrado con los fondos con que cuentan en la actualidad.

La mayoría de los proyectos que introducen innovaciones están, de una u otra manera, destinados a ser proyectos de demostración. Están supuestos a rendir y a diseminar información palpable sobre prácticas pedagógicas efectivas. Sin embargo, la suposición en cuanto a “información” sobre la cual casi toda esta actividad está basada, es contradictoria debido a lo siguiente: (1) a menudo, uno se encuentra con prácticas muy efectivas en áreas geográficamente aisladas de los principales centros de información (escuelas relativamente buenas son frecuentemente administradas por directores que han leído muy poco sobre reforma educativa o jamás han tenido en sus manos manual alguno de las agencias donantes); (2) muchas veces algunos proyectos pilotos, de hecho, en vez de avanzar, retroceden; y (3) en muchos casos es posible encontrar excelentes establecimientos educativos justo al lado de otros en bastante mal estado de funcionamiento, y esto es algo de conocimiento público. En cualquier caso, innovaciones iniciadas a nivel local o por las agencias donantes, continúan siendo igualmente afectadas por los problemas de *reformas sostenibles y a gran escala*.

Algunas preguntas claves

El problema de reformas sostenibles y a gran escala evoca así, dos grupos de preguntas. El primer grupo se centra en “Por Qué”. ¿Por qué el proceso de innovación nunca sucede a gran escala? y ¿Por qué no es posible sustentar este proceso? El segundo grupo plantea el tema del “Qué”. ¿Qué es exactamente lo que uno quisiera realizar en gran escala? y ¿Qué es exactamente lo que uno quisiera sustentar?

Educación y grupos de interés

El *statu quo* en educación es una dinámica bien reguardada. La educación en la mayoría de los países es una industria de más de un billón de dólares, de la cual muchos grupos así llamados “de interés” sacan un enorme provecho político y económico. Cualquier amenaza a un interés determinado de estos grupos dentro de este *statu quo* podría desembocar en una respuesta cuyo fin sería el de proteger o hacer avanzar a este grupo aún más dentro del contexto político-económico. Algunos de estos grupos imponen costos en el sistema de educación de una manera bastante difusa, sacando un enorme provecho y teniendo un efecto desproporcionado en la dirección de una determinada política educativa. En torno a este escenario, es fácil entender, por un lado, por qué las innovaciones de tipo educativas sólo pueden existir en menor escala: Sencillamente porque no son una amenaza al ya mencionado *statu quo*. Por otro lado, es fácil percatarse por qué es tan difícil llevar estas innovaciones a una escala más amplia: Se transforman en una amenaza a ciertos elementos del sistema. Además, los mecanismos que en otros sistemas tienden a garantizar el esparcimiento automático de una determinada innovación (tales como, la competencia informada, el rendimiento efectivo, la responsabilidad hacia el cliente, la política de información sobre el proceso de producción), pueden transformarse en una amenaza cuando se les utiliza en el sector educativo. De este modo, sin contar con iniciativas mayores que tiendan a modificar políticas económicas en educación, al mismo tiempo *manteniéndolas controladas*, habrá un inminente y substancial retroceso hacia los arreglos y prácticas político-económicas originales.

No sólo innovaciones es necesario llevar a cabo en gran escala, sino que también los procesos y sus escenarios

Es, del mismo modo, importante considerar con exactitud qué es lo que se debiera llevar a cabo en gran escala, al mismo tiempo obteniendo resultados positivos y sostenibles. Muchos esfuerzos para replicar experiencias positivas han tenido, en el mejor de los casos, un éxito bastante limitado. Incluso en algunos casos, los resultados han sido totalmente insatisfactorios debido a que es virtualmente imposible replicar con éxito ciertas innovaciones. Los requerimientos materiales, por ejemplo, son simplemente demasiado grandes para ser asumidos por la gran mayoría de los participantes dentro de un determinado país. Peor aún, en la mayoría de los casos, el error más común es intentar replicar estos procesos. Historias de triunfos son de hecho historias bien logradas porque: (1) el proceso reformista tomó en cuenta una necesidad local bien clara y aceptada, (2) había una fuerte demanda local hacia la

reforma, (3) la reforma fue apadrinada por uno o más líderes en pro de innovaciones, y (4) había una gran sensación de confianza sobre los cambios planeados. Al intentar repetir la misma reforma (por ejemplo, realizarla a gran escala), se estaría violando la condición misma que hizo de la innovación, en primera instancia, un éxito rotundo.

Lo cierto es que las aspiraciones educativas, las necesidades y contextos difieren de un lugar a otro. De acuerdo a esto, lo que es bueno para una comunidad no necesariamente podría ser bueno para la otra. Y aún en el caso de que innovaciones exógenas tomen en cuenta algunas de las necesidades y aspiraciones más específicas de una comunidad en particular, su éxito sería todavía muy precario, porque a menos que exista gran confianza en la comunidad sobre el éxito de una innovación (un factor largamente engendrado a través del desarrollo de una solución endógena), existe la posibilidad de que tal reforma no llegue jamás a ser parte permanente del sistema educativo de una comunidad.

En vez de duplicar la reforma en su totalidad, son las condiciones que dan lugar a la reforma las que deben duplicarse. Logrando así no sólo mejorar el prospecto de que la reforma educativa sea más amplia, sino que también producir un ambiente que se preste para múltiples innovaciones y el cual tenga el potencial de una transferencia lateral significativa de conocimientos. Lo que se necesita, entonces, son las herramientas, técnicas, estructuras, mecanismos e instituciones que puedan: (1) ayudar a generar una gran demanda de reformas, (2) facilitar una informada deliberación local sobre la substancia y el carácter de una reforma y (3) salvaguardar el fenómeno de cambios continuos basados en el aprendizaje.

2.2 Enfoque en las agencias donantes y organismos prestamistas

Inseguridad por parte de las agencia donantes

Algunas agencias internacionales parecieran, hoy en día, estar en un constante proceso de auto cuestionarse y en continua reorganización. Al mismo tiempo, muchos de sus empleados se han resignado a estos cambios y a menudo lo hacen con bastante humor. Sin embargo, la gran mayoría se sienten frustrados, y algunos, después de haber sido despedidos, ni siquiera les queda el privilegio de estar presentes para compartir sus frustraciones con observadores externos. Mientras que tales reorganizaciones responden en parte a presiones internas de naturaleza puramente administrativa, este proceso es además, en parte, un intento por responder a serias preguntas técnicas y filosóficas referentes al rol que tienen estas organizaciones y su modo de operar. En este caso, no nos preocupa mucho los aspectos internos y administrativos; en cambio, nos interesan los aspectos técnicos, y también la ayuda que podríamos brindar en responder a tales procesos de auto debate.

Bases para las críticas

Este proceso de auto cuestionarse por parte de las agencias donantes tiene una expresión política, y al mismo tiempo, de presupuesto público. Algunas de las críticas que emanan de lo que podría llamarse una perspectiva izquierdo-populista, la cual rechaza terminantemente

el rol de estos organismos que brindan apoyo a regímenes no democráticos (tanto de una tradición oligarca como de naturaleza tiránica), o de una base burocrática más moderna. Esta forma de crítica es más familiar, y ha sido en el pasado la más dura, principalmente en contra de organismos como el Banco Mundial — aunque años antes las críticas en contra de la USAID (principalmente cuando formaba parte de las confrontaciones de la Guerra Fría) eran aún más duras. Recientemente, una crítica de la “derecha” bastante severa, que ve a estos organismos como una extensión de las agencias gubernamentales de bienestar social de los países desarrollados, ha comenzado a tener un efecto notable, no tan sólo en USAID sino también en el Banco Mundial. Dicha crítica rechaza las tendencias estadistas de las intervenciones de las agencias donantes, y llama a un mayor enfoque de libre mercado.

Incluso, aún más recientemente, muchos comentaristas en desarrollo internacional han comenzado a percibir una cierta convergencia entre las críticas de “izquierda” y de “derecha”, en términos de una necesidad de crear espacios para una participación popular localizada para así alcanzar mejoras en la sociedad civil y los mercados; y de la realización de que algunas sociedades con estructuras ineficientes de derechos sobre propiedad, son a menudo, sociedades que no respetan los derechos humanos. Este descubrimiento coincide con la creciente realización entre muchos organismos de desarrollo que la polaridad “mercado versus gobierno” es tal vez la manera menos firme de resolver el problema del subdesarrollo. La creciente convergencia entre estos puntos de vistas ha aumentado el poder de ambos lados, y ha encontrado un eco dentro de las agencias donantes, donde muchos empleados se dan cuenta de los peligros del estatismo, de los grupos oligarcas y burócratas, y de la disminución de las fuerzas de mercado y de los procesos de participación. Estos individuos admiten que sus agencias han contribuido a estas tendencias peligrosas, aunque al mismo tiempo les es difícil encontrar formas de ir más allá de los remedios usuales, a menudo incompatibles (por ejemplo, programas de ajuste estructural que otorguen más flexibilidad al mercado, los que no siempre son aceptados por los defensores de los derechos humanos y la democracia).

Debilidades en los mecanismos tradicionales

El problema está compuesto por el hecho de percatarse de que los mecanismos tradicionales utilizados para fomentar desarrollo, capital y transferencia de tecnología, por así decir, y organizados alrededor de distintos “proyectos”, no han sido tan exitosos como se esperaba. Esto es particularmente cierto en los casos en que estos proyectos se han utilizado para tratar temas complicados referente a grandes mejoramientos de un determinado sector, y aún más cierto, cuando se han aplicado a problemas del sector social, tal como educaci, “desarrollo rural integrado” y otras complicadas intervenciones. (Ya hemos discutido el mismo tema en términos político-económicos). La presencia de intervencionistas bien intencionados, frustrados por el fracaso de lograr resultados más amplios, también podrían corroborar lo que acabamos de explicar. Si el rol de las agencias donantes no es el de transferir capital ni tecnología, lo cual podría llevarse a cabo en forma más eficiente por los mercados de capitales y tecnología, entonces *¿Cuál es su rol?* Pensadores mas modernos de estas agencias dicen que el nuevo objetivo tiene que ver con el apoyo a procesos de reforma, con ofrecer asistencia técnica y con otorgar opciones más claras. Apoyos de esta naturaleza pueden

ocurrir en el contexto de — e incluso pueden ser incitado por — proyectos pilotos, particularmente si estas intervenciones personifican puntos de vistas “reformistas” (tales como énfasis en gobierno, información y responsabilidades). Sin embargo este nuevo rol claramente va más allá de los proyectos tradicionales. *¿Pero cómo?*

El hecho de percatarse de que algunos “proyectos” no son satisfactorios no es sólo por parte de la crítica de tipo político-filosófica. Por ejemplo, algunos de estos “proyectos” generalmente tienen un sabor a burocracia y a plan centralizado, puesto que tales planes a mediano plazo y otros instrumentos similares, en general también giran en torno a este tipo de “proyectos”, y los burócratas que colaboraron con las agencias donantes, son los mismos que diseñaron estos planes. De hecho, fue la acción de persuadir y la condición de donantes de estas agencias, en vez de la directa inspiración social, las fuerzas claves detrás de la implantación del pensamiento burocrático y estadista que ambas fuerzas políticas, derecha e izquierda, y en la actualidad, estas mismas agencias, critican con tanto fervor. (No es coincidencia que los mismos ministerios estén dedicados en gran parte a la programación y asignación de fondos de capital externo.) Sin embargo, a nivel sectorial, particularmente en los sectores sociales, las alternativas aún no son muy claras: Prácticas sistemáticas y reproducibles de apoyo a planteamientos no planeados aún están vigentes. A nivel macro, por otra parte, las alternativas parecen mas claras, aún cuando las contradicciones políticas y filosóficas descritas anteriormente, no han sido resueltas del todo. Quizás sea imposible resolverlas en su totalidad. Incluso a nivel sectorial esta claridad precaria aún no ha surgido.

Observaciones similares de nuestros colegas locales

Al mismo tiempo, la agenda se hace aún más complicada debido a eventos que ocurren en los países en vías de desarrollo. En el sector educativo, por ejemplo, los límites de una obsesión expansiva tanto física como cuantitativa es más clara. Intelectuales locales cuestionan la legitimidad del estado como el único proveedor en el sector educativo, y los encargados de crear políticas educativas han comenzado a darse cuenta de la relativa utilidad de los planteamientos de la “ingeniería pedagógica” basados en modelos de la función productiva del proceso educativo.

Sección 3

Definición de Apoyo a la Reforma de Educación

Basado en lo dicho anteriormente, pareciera que es necesario crear nuevos planteamientos para fomentar el desarrollo en educación. Argumentamos que, al menos desde el punto de vista de la responsabilidad de las agencias donantes, la dirección acertada debiera ser (1) aumentar el número de reformas sistemáticas y (2) desarrollar un nuevo tipo de proyecto educativo que incluya lo que podría llamarse una agenda “reformista” y de “modernización” (orientada hacia el cliente; con responsabilidades definidas, financiamiento objetivo y acceso competitivo a financiamiento público; que incluya decisiones donde costos de información, economías de escala y ciertos requerimientos de homogeneidad y equidad estén balanceados; con manejo y finanzas basadas en información; mecanismos de voz y control; etc.) En resumen, uno podría llamarlos proyectos IFG, por “información, finanzas y gobierno”.

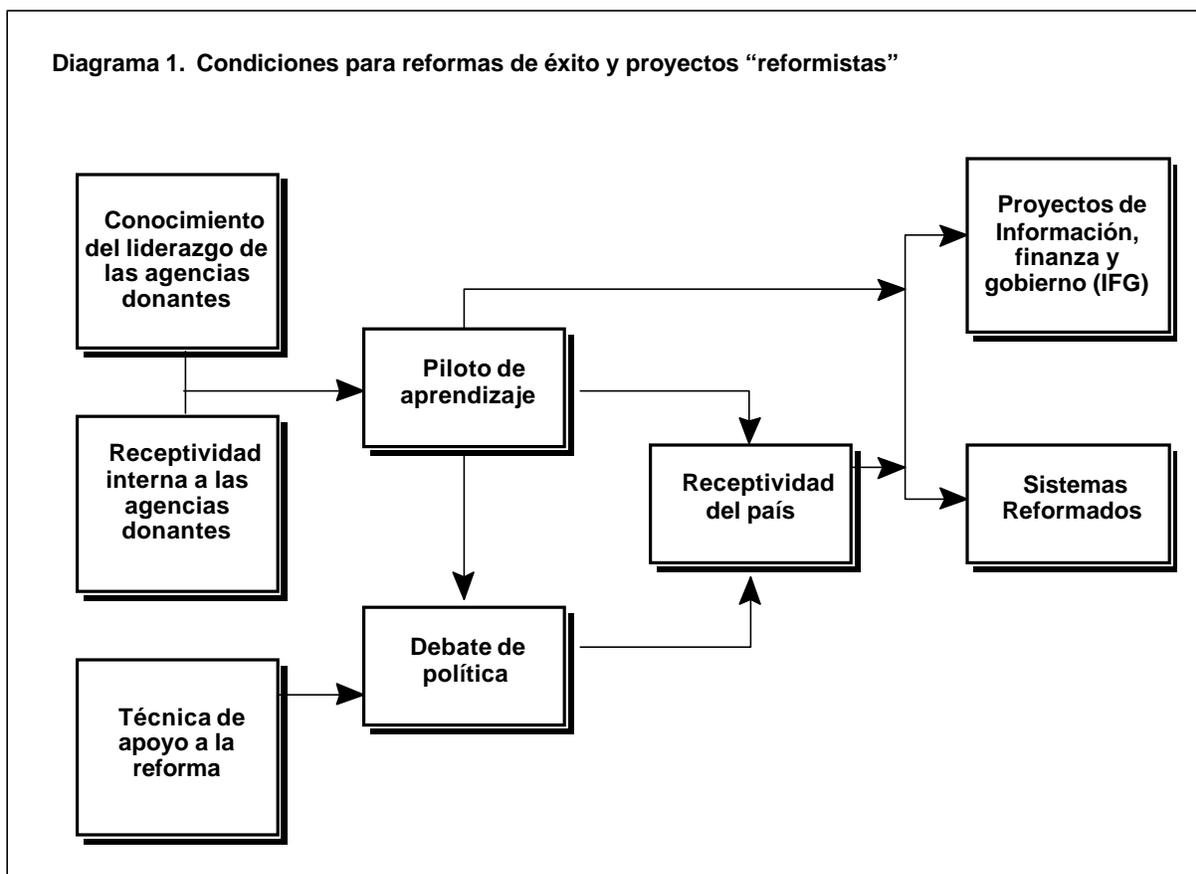
El desarrollo de reformas sistemáticas y proyectos IFG que dan cuerpo a estos principios de reformas, requieren una gran receptividad por parte del país anfitrión con respecto a modificar ideas. En efecto, esta afirmación significa que grupos interesados de un determinado país deben sentirse dueños de tales ideas. Este proceso, a su tiempo, requerirá de (1) mucho más aprendizaje de proyectos pilotos existentes y de los excesos de experimentos naturales continuos que nunca han sido llevados a cabo en forma amplia; y (2) mejores métodos para diálogos políticos y comunicaciones de políticas más abiertas. Finalmente, las “intervención primitiva” en este proceso, desde el punto de vista de una agencia donante, son (1) la visión del liderazgo de tal agencia; (2) la receptividad interna dentro de la agencia (ya que muchos empleados de niveles medios no estén aún convencidos de que el enfoque tradicionalmente llamado “de parche” o “ingeniería pedagógica” tenga fallas); y (3) las técnicas para apoyar una reforma, la cual incluye estrategias de aprendizaje así como también aquellas para analizar y comunicar políticas. La dinámica de este proceso está representada en el Diagrama 1.

Habiendo observado varias agencias donantes, hemos notado que de las tres “intervenciones originales” que acabamos de discutir, la primera (conocimiento y presión de la agencia donante) está completamente asegurada, aunque a veces confusa e inexacta en su formulación; la segunda (receptividad de los empleados internos de la agencia donante) está mejorando; aunque la tercera (conocimiento sobre técnicas de apoyo a la reforma) todavía carece de méritos.

ARE — ¿Qué significa?

Para tratar esta falta de méritos, proyectamos sistematizar lo que se conoce sobre Apoyo a la Reforma Educativa, o lo que podría generalizarse en otros sectores como educación sobre reformas. El objetivo es poder ofrecer este conocimiento como un sistema o como un planteamiento integrado que pueda ser duplicado.

Llamaremos a este planteamiento Apoyo a la Reforma de Educación. Su objetivo es el de



integrar el análisis tradicional de política pública (usando información y técnicas analíticas) con diálogo político, defensa y promoción de causas, conocimiento y talento para “ofrecer” una idea política (utilizando técnicas de comunicación). Este planteamiento busca invocar estos mecanismos como medios para mejorar el proceso de toma de decisiones en las políticas del sector educativo. Definimos el “proceso perfeccionado de toma de decisiones” como aquel que es (1) superior en el uso de información y análisis; (2) más competitivo, transparente y responsable; y (3) más abierto a una amplia participación de las partes interesadas. En breve, para logra un apoyo total, este proceso debe ser tan deliberante, responsable, democrático, transparente y rico en información como razonable.

ARE — ¿En qué consiste?

El enfoque de ARE consiste en (1) una estructura operacional para completar maniobras o trabajos, y un proceso para manejarse en forma estratégica dentro de tal estructura; (2) un grupo de herramientas de tipo analíticas y político dialécticas, las cuales son la substancia misma de tal maniobra; y (3) un grupo de sugerencias para diseñar (típicamente) actividades reformistas financiadas por las agencias donantes. El objetivo fundamental, por supuesto, es crear una capacidad institucional a nivel domestico con el fin de aplicar este enfoque,

ayudando al mismo tiempo, a establecer y nutrir una “infraestructura permanente de apoyo a la reforma”.

¿Qué se necesita para implementar efectivamente un proceso de Apoyo a la Reforma Educativa? Para decirlo en forma simple: Se necesita un grupo de participantes que sepan qué hacer y cómo lograr lo que se necesita hacer, tanto desde un punto de vista filosófico como operacional; y que al mismo tiempo cuenten con las herramientas, técnicas y financiamiento necesario. Nótese que de ningún modo estamos sugiriendo que estos factores son los que “hacen realidad” una reforma, ni tampoco que las agencias donantes tengan la capacidad de crear reformas. Nuestro argumento es bastante más modesto. Una reforma depende casi por completo del país involucrado. Lo que agencias extranjeras pueden hacer es ayudar a otorgar apoyo y estímulo efectivo a la reforma. El resto del Volumen 1 trata estas tres áreas: (1) *¿Qué y cómo lograr que suceda?* (2) *¿De qué herramientas y técnicas se dispone?* y (3) *¿Cómo organizar actividades económicamente efectivas para un proyecto de reforma?*

Sección 4

Lograr Que Suceda

Como hemos dicho anteriormente, para “hacer que el proceso suceda” se requiere saber *qué* debiera suceder, y aún en términos más operacionales, tener idea sobre *cómo* lograrlo. En esta sección por lo tanto, se presenta un sumario de los elementos de Apoyo a la Reforma Educativa que indican el *Qué* y el *Cómo*.

Para apoyar efectivamente esfuerzos reformistas locales, se necesitan los siguientes tipos de desarrollos institucionales, que no dependen totalmente de las agencias donantes, ni de sus proyectos, sino que estas agencias tendrán la responsabilidad primordial de ayudar a iniciarlos.

4.1 Lo que debe suceder: Implementar una estructura operacional

- # Desarrollar una infraestructura de apoyo a la reforma y crear un grupo central dentro de ella.
- # Desarrollar dentro del grupo central la habilidad para manejar el proceso en forma estratégica.
- # Desarrollar un conocimiento de los cambios que van a tener lugar, de manera que la reforma pueda proliferarse; aprender a “preparar el terreno” para la reforma, ya sea social, legal, institucional y políticamente.
- # Fomentar, documentar y “vender” reformas de tipo pedagógicas y educativas para ocupar el terreno que ha sido preparado.

4.2 Pasos para lograrlo

Hacer un listado de lo que se quiere que ocurra es bastante fácil. Cómo lograrlo, sin embargo, es otro tema. A continuación detallamos un grupo de pasos los cuales han funcionado positivamente en muchas situaciones similares. Van nombrados en orden cronológico, con el entendimiento de que tal orden, a menudo varia, ya que algunas operaciones suelen suceden simultáneamente, o con el fin de considerar algunas repeticiones de un determinado paso mientras que otros aspectos del proceso continúan. Volvemos a recalcar que es de vital importancia conocer y entender el espíritu y la teoría del concepto, más que interpretar vagamente “el sistema”.

Paso 1 — Avalúo de los temas de educación y economía política

El Paso 1 es para evaluar el estado actual de la educación y las situaciones político-económicas internas. Si se diseña una nueva actividad de apoyo reformista de manera sistemática y profunda, si los encargados de implementarla son los mismos que la diseñaron,

y si el lapso entre el diseño y la implementación es relativamente breve, este paso puede ser, en cierta forma, minimizado. En cualquier otro caso, se debe realizar una evaluación en profundidad. Insistimos en que, a diferencia de proyectos rutinarios de “proveer ideas” — tales como los diseñados para proporcionar textos de estudios, salas de clases e incluso maestros preparados — un proyecto de apoyo a la reforma necesita ser administrado estratégicamente, lo que significa que se necesita una constante y continuo proceso de evaluación. Sabemos que esta es una idea difícil de aceptar para muchos investigadores, burócratas y personal semi académico. De este modo, excepto en casos determinados, el tipo de avalúo que discutiremos más adelante (en la Sección 5) necesita ser emprendido con profundidad por el nuevo equipo de apoyo a la reforma educativa. Aquellos investigadores encargados de llevar a cabo este proceso de avalúo deben estar completamente familiarizados no sólo con temas educativos, sino también con temas político-económicos. Sabemos de actividades de gran envergadura de algunas agencias donantes, las cuales han llevado a cabo explícitamente un avalúo político-económico tal como lo recomendamos. Sin embargo, esta metodología se ha puesto a prueba en menor escala en países como Guinea y Mali, con el fin de ayudar a preparar actividades generales las cuales incluyen algunos componentes de apoyo reformistas, y también como una prueba de metodología. El ejercicio resultó ser de mucha utilidad, ya que sacó a la luz justamente los tipos de relaciones entre temas esenciales y temas sobre proceso, entre participantes y también entre participantes y temas, que como ya hemos dicho, son la clave para el entendimiento de la dinámica político-económica. También, este ejercicio, ayudó a determinar cómo comenzar a pensar en localizar las actividades de apoyo. Era claro, por ejemplo, que Mali tenía una sociedad civil y una comunidad de organizaciones no gubernamentales (ONGs) relativamente fuertes, al extremo de contar con organismos de investigación política y de defensa y promoción de causas, bastante similar a los que uno encuentra en América Latina o en otros países de África con sociedades civiles más desarrolladas, tal como Kenia. Este proceso de avalúo, por lo tanto, sugirió de que Mali podría ser un buen riesgo de inversión. Al mismo tiempo, sugirió los temas de planteamiento y las técnicas a utilizar.

Paso 2 — Comenzar a desarrollar (o a apoyar, en el caso de que ya exista) una infraestructura de apoyo reformista

La noción misma de “apoyo” a la reforma implica que algo está llevando a cabo el apoyo. Por lo general, reformas del sector público no suceden por sí solas. En la mayoría de los países donde existen serios problemas en el gobierno interno, este apoyo tendrá que provenir de grupos de instituciones afiliadas. Esta cadena de instituciones podría incluir algunas oficinas gubernamentales (no tan sólo el ministerio de educación), aunque también podrían formar parte de ella organismos de investigación científica, fundaciones, ONGs, etc. Además de esto, este grupo de instituciones necesita ser más que una simple afiliación; debe ser percibido como una verdadera infraestructura de apoyo al proceso reformista, y por sobre todo, necesita tener una seria conciencia sobre su rol. La tarea para estas entidades en el Paso 2, entonces, es primeramente unir y formar alianzas de manera informal, luego planear estratégicamente — tanto en conjunto como por separado — de qué manera se va a apoyar la reforma. Diversas instituciones necesitarán diferentes tareas de comunicación técnicas y políticas, y esta

especialización debe formar parte del plan estratégico. Otro tema importante es decidir qué instituciones conectar. Esta selección depende de la tarea técnica y de comunicación que se tenga a mano (manejo de datos e información, análisis técnico, comunicación y mercadeo). Hemos hecho grandes sugerencias en relación a cómo elegir instituciones para que se conecten entre sí, dependiendo de las actividades y de las competencias relativas, por nombra algunas.

Esta estructura necesita estar en funcionamiento en forma definitiva antes de que se comience a trabajar. A diferencia de una infraestructura para construir una vivienda, este “esqueleto” base va a surgir a medida que el proceso se desenvuelve, ya que en casos como estos, tal infraestructura permanecerá indefinida para aquellos que la están construyendo. Rápida adaptación y aprendizaje estratégico, y por consiguiente flexibilidad financiera, son la clave. Puede que este hecho sea desconcertante para algunos especialistas, sin embargo, es reconfortante saber que, particularmente si se tiene la libertad burocrática para comenzar desde abajo, no se tiene por qué “hacerlo bien” desde un principio. Además, en muchos países piezas y otros pedazos de infraestructura de este tipo ya existen, y ciertos elementos que faltan pueden adquirirse con el propósito de apoyar la reforma. En Ecuador, por ejemplo, un proceso de apoyo a la reforma educativa comenzó con una ONG cuya misión era crear conciencia y defender y promover causas de tipo sociales, pero este organismo se empeñó en formar alianzas con asociaciones de escuelas privadas, unidades de implementación de proyectos de las agencias donantes, sindicatos de profesores, editores de periódicos, etc. Aún en actividades de menor escala como estas, estos grupos podían relacionarse con otras instituciones para intercambiar información, servicios y favores, por así decir. De hecho, la creación de alianzas para apoyar tal infraestructura reformista realmente comenzó con una discusión de tipo técnica. En Sudáfrica, ya existían alianzas muy fuertes, y un esfuerzo reformista apoyado por una agencia donante fue capaz de usar y robustecer ciertos aspectos de la alianza los cuales eran necesarios.

Paso 3 — Crear un grupo ejecutivo

Típicamente, una infraestructura de apoyo a una reforma educativa es demasiado grande y difícil de manejar para que se pueda trabajar con ella muy de cerca. Se necesita, entonces, un cuerpo ejecutivo de alto nivel técnico, el cual esté conformado por varios representantes institucionales; el Paso 3 se concentra mayormente en ayudar a crear un grupo de este tipo. Esta coalición central asistirá en la distribución de fondos, incluirá aquellos organismos e instituciones que estén recibiendo la mayor cantidad de asistencia técnica, y estará a cargo de compartir conocimiento del proceso y entusiasmo de los esfuerzos reformistas (tanto la substancia como el proceso mismo) con sus propios constituyentes, así como también con los principales actores a nivel político. De este modo, este grupo compartirá ideas, entusiasmo e información sobre oportunidades de entrenamiento y financiamiento, con instituciones en la infraestructura interna de apoyo reformista, y en forma más general, en los círculos de altos niveles políticos y económicos. Este grupo también podría constituirse como una ONG (o una supra ONG), si recibiera apoyo operacional de la agencia donante.

Otra opción sería que una ONG determinada podría constituir el grupo ejecutivo. Finalmente, debemos decir que no es necesario que la receta dicte un grupo ejecutivo monopolista. A

pesar de esto, hemos descubierto que los miembros de este grupo, en forma individual o con el respaldo de sus aliados institucionales más cercanos, debieran tener las siguientes características claves, particularmente si este grupo es en realidad, una sola institución.

- # Al menos algunos de sus integrantes debieran estar extremadamente bien conectados, tal como contar con el apoyo de ministros; del poder ejecutivo, si es posible; de candidatos a altos cargos del poder ejecutivo; de los más altos líderes religiosos, militares, sindicalistas; etc.
- # Poder de convocatoria pública. Contactos individuales no son suficientes. Poder para organizar reuniones, las cuales sean atendidas por importantes figuras públicas y políticas.
- # Una percepción política de, a lo menos, estar dispuesto a discutir y considerar el interés público, en lugar de intereses partidarios o de los gremios. Si representan a estos últimos, deben estar dispuestos al menos, a discutir sus intereses en términos de política pública, y usar el interés público como norma.
- # Habilidad técnica (o al menos una actitud positiva para adquirir conocimiento técnico) y visionaria sobre la importancia del análisis y la comunicación.

La importancia de estos grupos en los procesos reformistas ha sido ampliamente reconocida en otros sectores, sin embargo, no han sido utilizados en forma muy consiente dentro de las estrategias que las agencias donantes apoyan en diversos países. Actualmente, en Mali algunos grupos confían en llegar a transformarse en grupos ejecutivos útiles, aunque ninguno de ellos ha alcanzado aún tal meta. Por ejemplo, un *Groupe Pivot* está encargado de coordinar actividades de las ONGs, aunque es más que nada un esfuerzo de mera coordinación que de apoyo reformista. Un grupo de política, creado por el gobierno, está vigente aunque tiene mínima, o carece por completo de, participación en la sociedad civil, y no cuenta con experiencia alguna en áreas tales como, investigación política institucionalizada o defensa y promoción de causas. En Haití, hubo un intento por crear un grupo ejecutivo con el objeto de guiar el desarrollo de un plan nacional de reforma, sin embargo, el contexto era demasiado partidista y contaba con un plan estratégico muy poco transparente, además se conducía bajo un proceso de administración muy poco serio. Como resultado, el grupo se desbandó y perdió el apoyo de las agencias donantes mucho antes de que pudiera lograr sus objetivos de trabajo.

Paso 4 — Crear, utilizar y otorgar entrenamiento en herramientas técnicas específicas

El Paso 4 consiste en desarrollar herramientas técnicas específicas — sean estas, base de datos, modelos de costo y proyección o presentaciones utilizando gráficos computacionales — así como también implementar entrenamientos para capacitar a individuos claves en el desarrollo y utilización de tales instrumentos y técnicas. En este paso se cumplen varios objetivos.

Primero, el ofrecer tales herramientas y técnicas y oportunidades de entrenamientos a diversas entidades, haciéndolas partícipes al mismo tiempo, en el proceso de diseño, ayudará a solidificar alianzas y también a crear una infraestructura de apoyo a la reforma. La única manera de desarrollar esta reforma es utilizando esta infraestructura como base. Esto significa, alianzas se unen y se solidifican debido más que nada a su uso intenso, y no por su diseño planeado ni por su acuerdo formal. La forma más neutral (y por ende, la menos amenazante) de uso inicial es además una forma técnica.

Segundo, hay que tener presente que los elementos claves de la infraestructura de apoyo deben ser “propietarios” de las herramientas, tales como modelos de análisis y proyección. Si se usan tales modelos en un proceso público al mismo tiempo que se van creando, pueden comenzar a generar debates públicos sobre temas muy serios, tales como el descontrol de salarios de maestros debido a un diseño descuidado de la estructura salarial, o la utilidad de la certificación de maestros basada en los estudios sobre “educación eficaz”. Mientras más cómodos se sientan estos grupos de que son “copropietarios” de estas herramientas técnicas para conducir e ilustrar el debate, con mayor seriedad tomarán los resultados. Por ejemplo, si algunos grupos se oponen a ciertas conclusiones podrían ser invitados a presentar modificaciones al modelo o proveer mejores datos. Incluso se podría compartir información con ellos públicamente. Si no poseen la habilidad para modificar un modelo de hojas electrónicas, por así decir, se les podría ofrecer entrenamiento. En general, es difícil oponerse públicamente a conclusiones analíticas cuando se les ha invitado a criticar el proceso mismo de análisis, el cual ayudó a determinar tales resultados; incluso cuando se les ha ofrecido la oportunidad de adquirir conocimientos. Naturalmente, este planteamiento requiere de mucha seguridad de parte de estos grupos o de las agencias donantes, e incluso confianza sobre la rectitud del análisis.

Tercero, el proceso demostrará, al llevarse a cabo, cómo inyectar información en un diálogo competitivo y público. Demostrará también cómo una invitación a analizar en detalle los resultados puede ser de carácter cooperativa y competitiva a la vez, e incrementando así el nivel y la calidad del debate.

En resumen, este paso, junto con los dos anteriores, es absolutamente esencial. (Ver el ejemplo del Recuadro 1 sobre cómo esta etapa se llevó a cabo en Sudáfrica).

Nótese que al principio las herramientas pueden ser utilizadas simplemente para generar conocimiento e información sobre los cambios que se necesitan en un determinado sistema. A medida que el proceso evoluciona, estas herramientas también pueden ser usadas para generar opciones de políticas específicas para ser discutidas, y eventualmente generar la variedad de opciones alrededor de las cuales se puede desarrollar un consenso general.

Recuadro 1. Sudáfrica: El rol de la información en los procesos competitivos de política pública

Existen algunas situaciones en las cuales los principales participantes políticos de un país se sienten preparados para competir entre sí, sobre una base clara y relativamente racional, por el control de derechos sobre la utilización de recursos presupuestarios. Bajo estas condiciones, lo que las agencias donantes tengan que decir en las áreas de análisis e información, es absorbido con mucha rapidez. Estas agencias pueden contribuir de una manera muy efectiva cuando el corretaje de información pública es coordinado por una ONG o un grupo ejecutivo. Sudáfrica presenta un caso así:

Durante la transición del *apartheid*, la USAID ofreció asistencia técnica a grupos dentro de la oposición democrática con el fin de apoyar sus discusiones internas y sus debates con otros partidos. La ayuda técnica consistía en:

- (1) herramientas computacionales para apoyar debates estratégicos y actividades del quehacer político,
- (2) seminarios sobre innovaciones en efectividad de costos en sistemas educativos, y
- (3) creación de un consenso general basados en objetivos de sistemas básicos y su factibilidad presupuestaria en una nueva Sudáfrica.

El trabajo fue coordinado por una ONG local cuyo énfasis era el corretaje de información para debate público. La atmósfera era de una competencia política abierta creciente, en una situación de democracia. Ya que el sector de población blanca había controlado la tecnología y los datos, la ayuda

técnica de USAID amplió el debate político y aumentó la competencia de recursos presupuestarios. Datos y análisis se transformaron rápidamente en una divisa importante, y se inyectaron en este debate a través de docenas, tal vez cientos, de reuniones, talleres y seminarios. Muchos de estos eventos fueron patrocinados a través de asistencia de las agencias donantes, sin embargo, otros tuvieron lugar sin ayuda externa.

Esta experiencia es un caso de estudio interesante en relación a cómo políticas competitivas pueden crear demandas de análisis y datos. Pareciera que nadie, incluyendo el gobierno de ese tiempo, había reunido datos nuevos sobre cómo sería un renovado y moderno sistema de educación en Sudáfrica. Además, nadie había analizado con seriedad las implicaciones de tener variadas opciones sobre metas cuantitativas — en términos de eficiencia interna, proporción de servicios unificados, contribución del sector privado, etc. — en el presupuesto total de educación. De esta manera, la oposición creó metas de planes necesarias y factibles, así como las primeras estimaciones de sus implicaciones presupuestarias. El gobierno, en ese momento, buscó crear sus propias herramientas analíticas. Naturalmente, debido a que las metodologías de estas herramientas son bastante claras y bien conocidas, y ya que las bases de datos eran casi las mismas, las conclusiones del gobierno fueron muy similares a los resultados de los grupos políticos opositores. La contribución de las agencias donantes, por lo tanto, tuvo el efecto de ayudar a incrementar el nivel técnico del debate así como sacarlo adelante desde los puntos precisos de acuerdo y desacuerdo.

Finalmente, nótese que estaría demás esperar un completo desarrollo de la investigación, del sistema de información de manejo educativo (EMIS, según sus siglas en inglés) y de las herramientas de proyección antes de iniciar el debate y crear una demanda. Esta espera, aún siendo una reacción académica o técnica natural, se debe rechazar. También es una maniobra burocrática frecuente el evitar comenzar a enfrentar temas serios, y en estos casos se deben rechazar con más fuerza todavía. Casi todos los países poseen más datos de los que se usan en forma efectiva, y todo lo que se necesita para hacer uso efectivo de ellos es un pequeño grado de imaginación técnica y honestidad. De esta manera, en la mayoría de los países es posible, desde un principio, llevar a cabo significativos debates. Si tales debates fueran

organizados de manera más apropiada, es decir, públicos (aunque bien guiados) o competitivos (aunque amistosos) generarían una mayor demanda de datos y mejores herramientas. El desarrollo de estos puntos ya habrá comenzado, sin embargo, no será necesario completarlo en su totalidad para que un proceso de diálogo político serio pueda comenzar.

Paso 5 — Crear demanda

El paso 5 significa comenzar a crear una demanda de reforma y también de herramientas reformistas. Una infraestructura de apoyo reformista de gran tamaño, un grupo ejecutivo y herramientas y técnicas, todas estas se pueden utilizar para generar demandas continuas, por dos sencillas razones:

- # cierto tipo de reformas basadas en el conocimiento de las fallas, en las opciones políticas disponibles para corregir tales fallas, y en sus pérdidas; y
- # el *estilo* de intervención política que se está usando como ejemplo: abierto, basado en información sólida y saludablemente competitiva.

Crear demanda para las intervenciones políticas deseadas se requiere esencialmente manipular en forma simultánea el grado de apertura y de competencia en formulación de políticas, y el uso de información y análisis para aumentar la competencia.

Las agencias donantes podrían ayudar en este aspecto. Por ejemplo, asistir a grupos competitivos ha formular sus posiciones políticas, y requerir de que ciertos criterios de evidencia sean utilizados en reuniones financiadas por tales agencias. Hasta el punto de que la apertura y competencia puedan ser manipuladas, los encargados del proceso podrían incluso aprovechar esta gran oportunidad de aprendizaje, la cual podría ser útil. Nótese de que no estamos sencillamente sugiriendo de que se ponga a disposición pública más información y análisis, ni estamos asumiendo de que ésta será aceptada y utilizada. El suministro no creará la demanda por si misma. No obstante, inyectar suministro en un proceso abierto y competitivo en constante crecimiento, al mismo tiempo que ayudar a refinar las reglas de evidencia, creará de hecho la demanda.

No está claro de que este método funcionará en cada una de las circunstancias, ya que un aspecto crucial de éste es la apertura y el grado de competencia del debate político. Es claro, sin embargo, que en algunos casos podría funcionar aun cuando la apertura y la competencia tenga lugar sólo en forma interna. De esta manera, pueda que funcione en situaciones autoritarias “modernizadoras”, aunque es casi seguro que falle en aquellos sistemas autoritarios más tradicionales.

En Haití, a pesar de los problemas anteriormente descritos, un aspecto del proceso, el cual funcionó bastante bien, fue la organización de diferentes eventos de aprendizaje y discusión, cuyo anfitrión fue un grupo ejecutivo e incluía algunos elementos de infraestructura de apoyo

reformista. Este método se utilizó fundamentalmente con el objeto de generar y diseminar conocimientos a través de una evaluación de sectores de participación activa. En El Salvador, después de un período de intensos conflictos, este tipo de evaluación fue usado con mucho éxito para comenzar un proceso de formación de conocimiento y mediación. Fue evidente de que el proceso tuvo bastante éxito, principalmente desde el punto de vista de aquellos que participaron en él, porque generó una fuerte demanda de continuidad, incluso entre individuos muy ocupados, con alto grado de oportunidades. En ambos países, las agencias donantes debieron haber aprovechado el momento. Desafortunadamente, les ha sido muy difícil encontrar el mecanismo adecuado para proceder así, en parte porque no hay un conocimiento sistemático para ayudarles a sacar provecho de tales oportunidades, y también porque muy pocas agencias donantes se dan cuenta de la importancia de estos procesos.

Paso 6 — Organizar seminarios, simposios, talleres

El mejor camino para solidificar el grupo ejecutivo y la infraestructura de apoyo a la reforma, para entregar asistencia técnica, y también para organizar discusiones significativas sobre política es, por supuesto, realizar talleres, seminarios, simposios, etc. Sin embargo, el propósito de este tipo de reuniones varía de acuerdo a la etapa del proceso, y su uso debe ser cuidadosamente planeado. El Paso 6 constituye principalmente en cómo organizar eventos de este tipo.

- # Seminarios y reuniones individuales son muy útiles al comienzo de un proceso de creación de alianzas.
- # Seminarios técnicos de menor escala son útiles en impartir conocimientos técnicos y compartir herramientas y técnicas en la etapa temprana del proceso.
- # Talleres de mayor tamaño y envergadura se pueden llevar a cabo con el fin de diseminar resultados sobre el uso de herramientas iniciales, generar interés y, más adelante, comenzar a discutir opciones políticas y a originar debates y pruebas sobre puntos controversiales.
- # Entrenamientos y discusiones adicionales a pequeños grupos se pueden llevar a cabo en base a algunos resultados obtenidos en eventos anteriores. Discusiones individuales ayudarán a reiterar a las partes interesadas, que sus intereses están siendo considerados y que sus ideas y sugerencias están siendo incorporadas en el diseño de las herramientas técnicas. Entrenamiento técnico adicional podría otorgar más poder a las partes interesadas claves para que examinen y puedan criticar más de cerca algunas suposiciones, y de esta manera, reasegurarse ellos mismos de que sus puntos de vistas están siendo tomados en cuenta y que las conclusiones son valederas.
- # Talleres organizados en un estilo interactivo pueden ayudar a elegir las distintas recomendaciones de tipo política.

- # Simposios de gran tamaño pueden ser utilizados para transmitir un pequeño número de opciones o incluso recomendaciones, y legitimarlas, aunque en la realidad no se debieran utilizar para obtener sugerencias ni ideas técnicas.

En muchos de estos seminarios, se debiera invitar a grupos de interés opositores para que presenten sus ideas. Es importante que estos eventos se cumplan con un nivel técnico mínimo. El grupo ejecutivo podría incluso, en forma concebible, otorgar el mismo tipo de asistencia a varios grupos competitivos con el fin de alcanzar tales niveles técnicos.

Todos estos tipos de reuniones y eventos han sido utilizados para fomentar reformas, aunque a veces de manera un poco confusa. Por ejemplo, existe una tendencia a usar estas reuniones de gran envergadura al principio del proceso, y en cierto modo, de confundir las funciones de cuerpos ejecutivos y de investigación con las de cuerpos legislativos (por ejemplo, el “*Etats généraux*” en Benin). Además, a menudo estas reuniones se usan, no para comunicar resultados de procesos deliberativos y abiertos, sino para transmitir y diseminar opciones individuales desarrolladas a través de procesos cerrados, altamente sujetos a errores, de pensamiento grupal. Este arreglo ha sido particularmente común en los países francófonos africanos, y también en aquellos países donde la naturaleza socialista del gobierno hace evidente que se está actuando a favor del pueblo, al prometerle protección universal de sus necesidades básicas. En tales casos pareciera que se presume de que las políticas simplemente son “anunciadas”. Suazilandia presenta un caso alternativo, en el cual un proceso de deliberación informada, que utiliza datos extensos en modelos e interrogantes, e incluye reuniones de pequeños grupos, fue precedido por grandes reuniones de grupos en un entorno más parlamentario, por así decir (Ver Recuadro 2). En otros países, tales como Botswana y Sudáfrica, una comisión nacional podría organizar cientos de pequeñas reuniones, llegando eventualmente a una gran aceptación sobre cambios políticos, sin ni siquiera tener que recurrir a reuniones de tipo parlamentarias (excepto por las reuniones legislativas para llevar a cabo los cambios en forma legal). Estas experiencias aparentemente más exitosas, sugieren que el orden de las reuniones necesita ser estratégicamente considerado.

Paso 7 — Crear capacidad para trazar políticas y legislación; luego al manejo e implementación

A medida que se desarrolla suficiente consenso, la infraestructura debiera poseer la habilidad técnicas para llevar a cabo el Paso 7: trazar planteamientos políticos y legislativos, así como planear, manejar y buscar financiamiento para proyectos pilotos que den cuerpo al principio o credo de la reforma (por ejemplo, proyectos modernizados que den énfasis a áreas tales como información, sistemas de aprendizaje, gobierno, responsabilidades, fomento del poder local, etc.). Aún cuando el manejo y la implementación del proyecto y la reforma son pasos vitales en el proceso, nuestra metodología no los incluye. Actualmente existe una literatura sobre implementación de políticas de educación, y al mismo tiempo se está creando información de naturaleza más generalizada sobre la implementación de reformas. De esta manera, en un esfuerzo por mantener nuestro planteamiento, queremos hacer notar que también es de suma importancia el nexo entre el proceso de toma de decisiones y la implementación. También queremos señalar que existen extensas publicaciones que tratan este último tema, y

que los mismos conocimientos prácticos necesarios para apoyar una reforma también pueden ser utilizados para apoyar su implementación, aunque deben ser aplicados de una forma bastante diferente.

Hasta el momento, hemos cubierto bastante terreno. De hecho, hemos introducido nuestro planteamiento y hemos hecho algunas sugerencias sobre cómo echar a andar el proceso. También nos hemos referido al uso de la mayoría de las herramientas analíticas y persuasivas de política pública y comunicación, sin centrarnos en las herramientas como tales. Ahora nos dedicaremos de lleno a las herramientas y técnicas en sí.

Recuadro 2. Suazilandia: Uso de reuniones, talleres y simposios para comenzar gradualmente el proceso ARE

El Apoyo a la Reforma Educativa fue introducida en Suazilandia en momentos en que el gasto público en educación estaba consumiendo más del 30 por ciento del presupuesto nacional, el sistema de educación como tal estaba plagado de enormes ineficiencias, tanto interna como externas, y el proceso de formular políticas era casi en su totalidad una adherencia de soluciones a las crisis. Las actividades de Apoyo a la Reforma Educativa se llevaron a cabo en torno al desarrollo de un instrumento de apoyo a la reforma llamado *Imfundvo* (teniendo como base un modelo de proyección de costo y alistamiento). Ya que los participantes eligieron un enfoque altamente consultivo en el desarrollo de tal instrumento (organizando reuniones, talleres y utilizando métodos consultivos deliberantes con las partes interesadas), el diálogo, que fue la razón por la cual el instrumento estaba siendo desarrollado, en realidad ya había comenzado. Las partes interesadas expresaron sus ideas sobre las cualidades del instrumento, al mismo tiempo que identificaron temas de reforma en el contexto de las categorías analíticas del instrumento.

Siguiendo el proceso de desarrollo consultivo, *Imfundvo* fue ampliamente utilizado en una serie de

pequeños talleres, con varios propósitos.

El primero fue el de enseñar a las partes interesadas y a los encargados de formular opiniones, las cualidades sistémicas del sector educativo. El segundo fue el de informarles sobre las implicaciones, principalmente financieras, al proyectar características actuales del sistema hacia el futuro. El tercer propósito fue el de lograr que las partes interesadas debatieran sobre la reforma, que enmarcaran las conversaciones de tal manera para dar lugar a un grupo de actividades posteriores.

Como seguimiento a los talleres, se organizó un Simposio Nacional de Educación. A este evento, el cual duró tres días, asistieron más de 400 participantes y sirvió para crear conciencia en el público, sobre los problemas y temas de educación. *Imfundvo* fue utilizado para generar el análisis el cual dio forma y delimitó tales discusiones. Se desarrollaron también herramientas adicionales en apoyo a la reforma (tales como presentaciones computacionales gráficas y panfletos). De este simposio nacional emanó una orden clara para dedicarse a las grandes ineficiencias que habían plagado al sistema educativo por tantos años.

Sección 5

Herramientas y Técnicas

5.1 La iniciativa ARE como herramienta técnica y proceso institucional

Tal como ya lo hemos definido, el apoyo a la reforma educativa es un proceso de uso y transferencia de conocimiento práctico institucional y técnico. Como ya hemos hablado en detalle en los procesos institucionales, en esta sección nos centraremos directamente en la forma estratégica en que estas herramientas funcionan dentro de un contexto institucional dinámico y en constante cambio.

El proceso de Apoyo a la Reforma de Educación utiliza las técnicas establecidas y los marcos de apoyo de decisiones y las ciencias de política pública. Dado los problemas que existen en el sector público en muchos países en desarrollo, principalmente en el sector educativo, hemos agregado como técnicas a desarrollar: “desarrollo institucional” y “creación de alianzas”. El Recuadro 3, a continuación, nos muestra una lista de la mayoría de las técnicas que forman parte del proceso de apoyo a la reforma educativa. Es una lista bastante básica, sin embargo, existen muchas referencias en relación a estos elementos, incluso en manuales y textos de estudio.

Sin embargo, varios aspectos del ARE van más allá de esta lista. Por ejemplo, ARE establece esta lista en el contexto del proceso de cambio político y en el rol de la información en tal proceso. Sugerimos que la mayoría de las actividades que se han llevado a cabo para apoyar el análisis político en los países en desarrollo, se han centrado exclusivamente en este listado, resultando en intentos del área de abastecimientos de mejorar el uso de conocimiento e información en el sector educativo. La mayoría de estos países han alcanzado bajos niveles de demanda de análisis, y por ende un bajo nivel sostenible de los sistemas analíticos, de información y comunicación que se han desarrollado. Nuestro enfoque se distingue en diferentes aspectos, basados todos en las siguientes lecciones:

Lección 1 — Herramientas analíticas e informativas utilizadas para apoyar el proceso reformista debieran distinguirse de aquellas usadas como manejo rutinario y apoyo en la toma de decisiones. Que no se confunda al apoyo a la reforma política con el apoyo al proceso de toma de decisiones.

Lección 2 — Asistencia técnica en información, manejo, análisis o comunicación en el área abastecimientos tiende a ser de muy bajo nivel sostenible.

Lección 3 — Herramientas y técnicas se deben aplicar sistemáticamente, y esto requiere un planteamiento o enfoque centrado en la demanda.

Lección 4 — Información no es sólo un tema de tipo técnico burocrático, sino también la clave para una responsabilidad pública básica.

Lección 5 — Análisis debe ir más allá del mero proceso de planes, presupuesto y estudios de calidad.

Lección 6 — Negociación, persuasión y diálogo son los conocimientos prácticos que más se necesitan.

Lección 7 — Diálogo y negociación, más que “buenos”, deben ser funcionales.

Lección 8 — Diálogo político, defensa y promoción de políticas y mercadeo social son tres temas diferentes. Cada uno tiene un uso específico en una estrategia de diálogo, persuasión y negociación.

Lección 9 — Conocimientos prácticos institucionales y de alianzas son el “pegamento” que mantiene cada aspecto del ARE en su debido lugar.

En la siguiente sección discutiremos con más detalle cada uno de estos puntos.

Recuadro 3. Herramientas y técnicas para apoyar una reforma de educación

#	Datos e información	S	Mercadeo social
		S	Defensa y promoción de causas e ideas
S	EMIS para la responsabilidad y el diálogo	S	Negociación y mediación
S	encuestas sobre investigación y censos de evaluación de necesidades, para análisis y discusión pública	S	Campañas públicas de comunicación
		S	Discurso político-económico
#	Enfoques analíticos	#	Desarrollo institucional para análisis, comunicación y defensa y promoción de causas e ideas
S	Análisis de eficiencia interna	S	Creación de alianzas y coaliciones
S	Análisis de eficiencia externa	S	Financiamiento de grupos de interés público y de defensa y promoción de causas
S	Análisis financiero y presupuestario	S	Plan estratégico del sector público y las ONGs en el desarrollo político y en la defensa y promoción de políticas
S	Análisis de transferencias financieras y fondos escolares	S	Plan y escrutinio sobre el medio ambiente
S	Modelos de simulación, proyección y planes	S	Crear capacidad organizacional
S	Análisis de escala de salarios e implicaciones de costos	S	Transferencia de tecnología
S	Análisis de opciones de gobierno		
#	Comunicaciones		
S	Diálogo político		
S	Mercadeo de políticas		

5.2 Lecciones sobre herramientas y cambio de políticas

La mayoría de las ciencias sociales y análisis sobre política pública están dirigidas a apoyar buenas formas de gobierno. La mayor parte de la asistencia técnica otorgada por las agencias donantes está orientada hacia el manejo de buenos sistemas de gobierno. Se ofrece muy poca asistencia técnica específica en los procesos reformistas que apunte a la obtención de mejores formas de gobierno. Además, es muy común asumir que los conocimientos prácticos necesarios para apoyar buenas métodos de gobiernos son los mismos que se necesitan para obtener mejoras en sistemas de gobierno mediocres y, como tal, pueden ser aplicados de la misma manera en ambas circunstancias.

Lección 1 — Distinguir entre apoyo a la reforma y análisis de rutina

Nuestro sistema ARE está basado en el reconocimiento de que (1) los conocimientos prácticos necesarios pueden ser similares aunque la mezcla puede ser diferente, (2) tales conocimientos deben ser integrados en forma diferente, y (3) su aplicación varía dependiendo del sistema, como por ejemplo, reformista o de gobierno. La extensa documentación relacionada con el ARE otorga innumerables sugerencias referente a estas divergencias y los tipos de asistencia técnica apropiadas para cada caso. En este sentido, la serie ARE es un cuerpo de tipo teórico de justificación, así como también un manual para aplicar conocimientos prácticos de tipo técnicos a procesos reformistas. En cuanto a lo que sabemos, la distinción que proponemos aquí raramente ha sido utilizada a conciencia por las agencias donantes.

Un ejemplo del área del plan familiar sería el proyecto Recursos para el Conocimiento del Impacto Poblacional en el Desarrollo (*RAPID*, según sus siglas en inglés) de la USAID, a través del cual se desarrollaron específicamente herramientas cuyas funciones no eran de tipo analítico rutinarias, sino que en apoyo a la reforma política (ver Recuadro 4). Tal como ya lo hemos discutido en Sudáfrica y Suazilandia, los modelos del sector educativo que se desarrollaron cuyo propósito no era el de “planear” el sector educativo, sino simplemente el de conseguir que las partes interesadas reconocieran los principales parámetros del problema que estaba enfrentando el país en esos momentos.

Lección 2 — Los mejoramientos de información y análisis orientado al área abastecimiento es a menudo de muy bajo nivel sostenible

Las agencias donantes a menudo otorgan conocimientos técnicos, equipamiento, *software*, asistencia en encuestas y censos, etc., asumiendo al mismo tiempo que habrá una demanda efectiva de decisiones acertadas. Bajo esta suposición, estas agencias por ejemplo, han invertido millones de dólares en EMIS. Estamos de acuerdo que una información adecuada y un buen EMIS son cruciales para un óptimo proceso de toma de decisiones. Sin embargo, en décadas pasadas, la mayoría de los esfuerzos en análisis y obtención de datos que ignoraron el lado de la demanda alcanzaron un nivel sostenible relativo y solo en contadas ocasiones, o alcanzaron un nivel sostenible mucho menor que en el caso de que el esfuerzo

haya actuado de acuerdo a la demanda. Nuestra serie de documentos ARE presenta innumerables sugerencias para crear una demanda. Hemos notado que la creación de demanda casi no tiene relación con el abastecimiento de información técnica, pero ciertamente mucho que ver con la creación de diálogo, el control del proceso y el fomento de debates competitivos, abiertos, públicos o intra-burocráticos. (Este es el caso en la mayoría de los países; existen sin embargo algunas excepciones importantes).

Hasta el momento no hemos visto ningún proyecto de tipo EMIS que se haya desarrollado poniendo atención específica a la demanda, o dando énfasis a cómo el resultado de los esfuerzos se podrían conectar con el debate público. En sólo contadas ocasiones, el desarrollo de iniciativas EMIS ha respondido a la “necesidad de saber” que ha incitado el debate público. Sin embargo, estos han sido pequeños esfuerzos de ONGs y no de proyectos EMIS financiados por las agencias donantes. Por otro lado, muchos proyectos financiados por estas agencias, aunque han tenido cierto impacto en la capacidad interna del país receptor de producir información, e incluso un éxito modesto en el uso de información, generalmente han tenido mucho menos impacto que lo que originalmente se esperaba, debido a la falta de una demanda real sobre datos. Esta situación se ha registrado en Egipto, Pakistán y Mali, sólo por nombrar algunos. Este problema también fue descubierto en otros sectores (por ejemplo, en la agricultura), en docenas de otros países. En países tales como Indonesia o Chile, donde cierta presión externa sobre responsabilidad parece haber existido, EMIS (o al menos algún tipo de toma de decisiones basadas en datos) pareciera haber echado raíces en mucho mejor forma. Este fue el caso aún cuando la presión no era exactamente de origen público o democrático, como por ejemplo de ONGs o de una legislatura.

Lección 3 — Sistematización es la clave, aunque depende de la demanda

Los conocimientos prácticos técnicos (datos, análisis, comunicaciones, alianzas, etc.) que contiene el Recuadro 3, deben aplicarse *sistemáticamente* para que sean efectivos. Es decir, deben aplicarse como un sistema global; pero, más importante, deben aplicarse a través de un sistema (sea una alianza de agentes burocráticos dentro o entre ministerios, una unidad política urdida muy cuidadosamente, o una alianza de dedicadas instituciones).

El Gráfico 1 nos muestra nuestro propio entendimiento sobre cómo diversas ciencias políticas y técnicas de manejo se pueden integrar en un sistema el cual apoya en forma efectiva el proceso reformista. Primero, las columnas representan herramientas o técnicas utilizadas por las diversas disciplinas. También son percibidas como análisis político clásico o categorías de apoyo a la toma de decisiones (la paradigma “datos, análisis, diálogo”). Las filas representan aproximadamente el tamaño de la audiencia (si hablamos de técnicas de comunicación), o el tamaño de la muestra (si nos referimos a técnicas de investigación) sobre las cuales las técnicas son aplicadas.

Recuadro 4. Malawi: Uso explícito de herramientas técnicas en lugar de análisis y plan para apoyar la reforma

En Malawí, la USAID ha estado entregando asistencia técnica y adiestramiento a instituciones con el fin de fomentar el diálogo en temas de población y de fortalecer apoyo político en materia de planes de acción y programas. Desde hace dos años, el cambio político hacia un sistema multipartidario ha engendrado un ambiente, en cuanto a política poblacional, que se caracteriza por debates abiertos entre una multitud de nuevas partes interesadas y otros integrantes. Un enfoque clave de la ayuda técnica ha sido el fortalecer la capacidad institucional local para crear herramientas políticas y mensajes dirigidos a los nuevos líderes. Instituciones colaboradoras incluyen, el Consejo Nacional de Bienestar Familiar de Malawi (*NFWCM*, según sus siglas en inglés), que es una agencia paraestatal dentro del Ministerio de Asuntos de Mujeres y Niños, Desarrollo Comunitario y Bienestar Social; y la Unidad de Desarrollo Poblacional y de Recursos Humanos, la cual es parte del Ministerio de Salud y Población (*MOH&P*, según sus siglas en inglés).

Recientemente, esfuerzos centrados en crear compromisos políticos han dado muy buenos resultados. En noviembre de 1995, por ejemplo, el *NFWCM* y el *MOH&P* organizaron un taller de tres días, especialmente para parlamentarios, el cual fue financiado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (*UNFPA*, según sus siglas en inglés). Los objetivos del taller fueron, (1) crear conciencia sobre, y despertar apoyo hacia, programas de población, plan familiar y salud reproductiva; (2) formular estrategias y recomendaciones para implementar la Política Nacional de Población; y (3) fortalecer el papel parlamentario de movilizar a la comunidad a participar en programas de población. El taller destacó dos presentaciones utilizando ambas gráficas computacionales; una incluía resultados de demanda para servicios de plan familiar arrojados por la Encuesta Demográfica y de Salud y la otra se basaba sólo en resultados modeladores, los cuales

demostraban posibles impactos en el crecimiento de la población y potenciales ahorros en el gobierno a consecuencia de inversiones en programas de población.

Las presentaciones se desarrollaron en medio de una total colaboración entre los enviados de las agencias donantes y las instituciones locales. Se prepararon usando técnicas de planes políticos, incluyendo a las partes interesadas. En enero de 1996, y como resultado directo del taller, el Parlamento estableció en el presupuesto, por primera vez en la historia de Malawí, una cantidad de dinero separada especialmente dedicada a actividades poblacionales. Esfuerzos anteriores en el mismo país no habían tenido resultados similares.

Lecciones aprendidas son que:

- (1) una transición democrática hace posible la discusión de temas que previamente habrían sido inapropiados o simplemente hubieran sido una pérdida de tiempo;
- (2) el uso de herramientas apropiadas es de gran ayuda, pero no es suficiente;
- (3) entrevistas y la votación de las partes interesadas sobre las cuales se basaron las presentaciones, fueron tan importantes como un buen análisis o sofisticadas presentaciones técnicas;
- (4) participación y demanda de instituciones locales es vital en lo que ellos perciben como un interesante juego de apuestas, en vez de otra imposición de las agencias donantes;
- (5) el proceso puede tomar bastante tiempo, suele ser muy poco predecible, debe planearse alrededor de otros eventos; y
- (6) el éxito podría venir en pequeñas demostraciones, en vez de una forma predecible y de tipo acumulativa.

Ya que “Análisis Político” está, por definición, orientado hacia la comunicación, puede salpicar hacia la columna homónima, sin embargo tiende a apoyarse más hacia la izquierda de las técnicas “unidireccionales” (ya que se identifica mejor con la defensa y promoción de causas), y está ubicada bastante alto en la filas, porque diálogo es comúnmente una técnica individual. Las agencias donantes también han financiado esfuerzos en el área de Diálogos Políticos. Típicamente estos esfuerzos (1) han sido mínimamente analíticos; (2) casi nunca han usado datos primarios, incluso a veces, ni siquiera datos secundarios; sin embargo, sólo han utilizado los resultados analíticos obtenidos por otras unidades de análisis político; (3) han enfatizado teoría y sentido común; y (4) han dado importancia al diálogo y debate con parlamentarios, gabinetes, e importantes figuras de la opinión pública.

Defensa y promoción de políticas por otro lado, utiliza en mucho menor escala de datos de investigación masivos, incluso a veces ni siquiera es analítica. Por eso, está ubicada al lado derecho. Ya que la mayoría de los esfuerzos de promoción están, por definición, enfocados hacia los líderes (incluso líderes populares locales), las técnicas que se utilizan son a menudo centradas en diálogos entre dos o entre un grupo pequeño; de esta manera, Promoción de Ideas Políticas está ubicada en la parte superior del diagrama.

Los proyectos tradicionales de EMIS usualmente se preocupan muy poco por el manejo de datos. Estas iniciativas muy rara vez apuntan a los usos analíticos de los datos, mucho menos sus comunicaciones y potencial diálogo. (Esta situación está cambiando, por supuesto, pero aquí nos referimos a las técnicas tradicionalmente conocidas).

Finalmente, herramientas tradicionales de Mercadeo Social se ubican a través de todo el gráfico. Generalmente se las conoce más comúnmente en las áreas de investigación de mercado masivo, técnicas de comunicación masivas, etc. Hasta cierto grado, también se utiliza investigación de grupos de enfoque; como resultado, el Mercadeo Social salpica hacia el área de “audiencia menor”. Las técnicas se han utilizado con menor frecuencia en reformas políticas. Muy a menudo, se han usado para crear o incrementar demanda hacia ciertos servicios, con el fin de explicar decisiones políticas en forma retroactiva (*ex post facto*) o para modificar comportamientos y prácticas individuales a través de las comunicaciones. Creemos que el potencial de utilizar técnicas de mercadeo en reformas políticas, como la creación de demanda para cambios políticos, podría ser inmenso.

Un paso obvio al aplicar estas técnicas en forma sistemática e integrada es saber el lugar exacto dónde se ubican en el espectro que acabamos de describir. Aunque, de hecho, y como hemos mencionado previamente, la única manera práctica de aplicar estas funciones *como* un sistema, sería hacerlas aplicar *por* un sistema. Un sistema puede consistir en un área EMIS, un área analítica, un área de comunicaciones y presentaciones, y un área de negociación y alianzas. Aunque para que estos grupos realmente funcionen en forma sistemática significa ir más allá de la mera capacidad de suministro y de una demanda efectiva de cada uno de ellos. Demanda interna, a su vez, se deriva de una demanda *externa* efectiva.

Como ya hemos notado, la mayoría de las agencias donantes concentran sus esfuerzos en el área abastecimiento. Como resultado, no sólo estos esfuerzos no alcanzan a ser sostenibles, sino que tampoco logran una sistematización, debido a que los canales de información son unidireccional, y por lo tanto en muchos casos, ni siquiera son efectivos a corto plazo (aunque

enormes cantidades de dinero con frecuencia suelen “adquirir” uso — o uso aparente — por un período determinado, incluso si no existe demanda real). No se sabe de ningún país en desarrollo cuyo sector educativo haya integrado con éxito los tres componentes claves (datos, análisis y comunicación) dentro de un proyecto financiado por una agencia donante, particularmente en el sector público. Un ejemplo no educativo de relativo éxito sería la Fundación de Economía y Desarrollo de República Dominicana, la cual creó bancos de datos, utilizó análisis e interpretación sólidos y luego desarrolló campañas gráficas de comunicación en forma intensa en periódicos y televisión. Este organismo realizó todo esto de manera sistemática y persistente.

Tal como ya lo hemos mencionado, para que se puedan transmitir signos de demanda efectiva con el sistema, la dirección de la unidad y los niveles técnicos deben mantener una buena comunicación, así como con niveles externos (o políticos) y los niveles internos (o técnicos) de las instituciones o alianzas institucionales. Algunos ejercicios realizados en Kenia se centraron específicamente en promover este intercambio (Ver Recuadro 5).

Lección 4 — La Información no es sólo un tema técnico-burocrático, sino también la clave para una responsabilidad pública básica

La mayoría de los sistemas de información han estado orientados al manejo burocrático, basados en (1) un modelo de educación en función de la producción en vez de (2) un modelo de medición de responsabilidad descentralizada. En el primero, el uso de información se funda en la suposición de que si conocemos y controlamos el proceso, y medimos las intervenciones, entonces podremos garantizar resultados. (Este razonamiento explica por qué la mayoría de las iniciativas EMIS se basan en “enumerar” opiniones). En el último modelo, información sobre resultados y productos se utiliza para medir cómo las distintas intervenciones pueden afectar el sistema. Para tener un efecto positivo en el apoyo a una reforma, así como también dejar que los beneficiarios manejen sistemas reformados o modernizados, la información tiene que fomentar una respuesta responsable de los resultados entre todas las partes interesadas. Esta responsabilidad no sólo crea demanda de un sistema de información, sino que es quizás la única manera efectiva de manejar burocracias. Probablemente es un alejamiento bastante radical de la mayoría de los estilos actuales de manejo y administración, y también de las propuestas existentes sobre utilización de datos.

Además, los conocimientos prácticos sobre datos necesarios en un proceso reformista, son diferentes a aquellos que se necesitan para el manejo de un sistema reformado o correctamente gobernado. Este proceso reformista requiere hacer uso motivacional y comparativo de los datos; un sistema gobernado adecuadamente requiere de un uso más analítico y estadístico. Al mismo tiempo, los datos que se utilicen son bastante diferentes. Por ejemplo, mientras que los cursos, entrenamiento y asistencia técnica en EMIS “tradicionalmente conocidos” son abundantes, ha habido muy poca actividad sobre cómo utilizar EMIS con el propósito de mejorar el proceso de responsabilidad y de incurrir en las energías de implementación de las comunidades y del sector privado. Además, casi no hay instrucción disponible en esta área.

Nótese que el propósito en este caso no es el de crear demanda de sistemas de información cuyo objetivo sea el de generar una burocracia sostenible. El punto es que la creación de esta demanda es parte integral en la creación de una respuesta seria sobre responsabilidad, basada

en información. La una no es posible sin la otra.

Una lectura suplementaria en la serie ARE está orientada específicamente a ayudar a llenar el vacío referente a datos y responsabilidad. Muy pocos países utilizan información con propósitos de responsabilidad. Incluso en países donde los datos existen, los cuales podrían conducir a una respuesta más positiva de responsabilidad, como en el caso de Chile, por ejemplo, estos datos han sido utilizados hasta muy recientemente con propósitos más que nada burocráticos. Aunque en otros casos, como en Mali, donde los datos son recolectados

Recuadro 5. Kenia: Integrar los niveles político y técnico en la creación de demanda de servicios de apoyo político

Partidarios de políticas de planes de familias han usado técnicas de reuniones ejecutivas con mucha pericia con el fin de promover reformas y cambios programáticos. Recientemente, se ha comenzado también a entrenar a sus homónimos locales en el uso de técnicas de información, tal como presentaciones gráficas. Este último aspecto es sólo secundario; ya que la lección tiene que ver más con el uso de cualquier medio de información intensiva para comunicar y sugerir opciones políticas. Algunos de los participantes en este proceso han sido ONGs locales dedicadas a la promoción y defensa de causas e ideas, investigación o servicios, así como también unidades del sector público.

Un taller de este tipo se llevó a cabo en Kenia donde participaron dos agencias gubernamentales y tres ONGs. Lo más novedoso de este taller fue la participación de los directores y de un similar técnico de ambas agencias. Los objetivos fueron:

- C participación activa de directores y técnicos;
- C voluntad de directores de participar con sus colegas del área técnica;
- C nominación de participantes técnicos serios, talentosos, y preparados;
- C uso continuo de técnicas una vez finalizado el taller; y
- C desarrollo de fuertes lazos entre estos cinco organismos de promoción de procesos sostenibles.

El taller duró tres semanas, aunque fueron sólo cinco días de sesiones formales. Durante el resto del tiempo, los entrenadores visitaron a los participantes en sus respectivos lugares de trabajo con la meta de trabajar juntos en sus presentaciones. La carta de invitación y el diseño del taller reconoció el tiempo valioso y limitado con que cuentan los directores, al mismo tiempo enfatizó la importancia crítica de su participación. La inclusión en el taller de un número de organizaciones de alta influencia motivó una competencia saludable.

Durante el último día del taller, cada organización realizó su presentación. Diversos participantes, directores en particular, se mostraron bastante preocupados ya que cada uno había preparado un

En el caso de que el taller hubiera incluido sólo un par de organizaciones, el espíritu competitivo hubiera jugado un papel mucho menor, resultando en presentaciones de reducida calidad. Las agencias donantes también asistieron a la sesión final.

Un objetivo claro y explícito del taller fue el de crear una relación profesional entre directores y su personal técnico. Ha quedado muy en claro después de una gran cantidad de investigación y experiencia al respecto, que cuando los directores saben cómo expresar claramente sus expectativas a las unidades de apoyo y diálogo político, tales unidades resultan ser mucho más relevantes y sostenibles. Al mismo tiempo, es importante para el personal técnico entender el uso político de lo que generan, es decir, si verdaderamente van a satisfacer las demandas de sus directores. Debido a que la presentación del taller iba a ser de tipo política y sería creada en conjunto entre el director y el personal técnico, los directores se vieron motivados de seleccionar técnicos sumamente capacitados. Se estableció en la agenda y también se dijo durante la apertura del evento que cada organización haría una presentación en frente del grupo durante el último día del taller, y que el director o su seleccionado técnico podría llevar a cabo la presentación, enfatizando, de esta manera, el sentido de trabajo de equipo y la responsabilidad conjunta de ambos, director y técnico.

Muchas de las lecciones aprendidas durante este evento se pueden generar hacia otros sectores: (1) el taller logrará mayor impacto si es capaz de estimular la demanda, lo que significa que uno debe hacer participar no tan sólo a individuos de rango administrativo o a encargados de formular políticas, sino también al personal técnico. (2) Para lograr la participación de estos individuos, uno no puede ubicar, ni mucho menos tratar, a directores y técnicos a un mismo nivel — es preferible que los directores participen en el taller en una manera más visionaria, lo que requiere menos tiempo. (3) Los organizadores del taller podrán promover competencia invitando a participar a diferentes organizaciones, y llevando a cabo una última sesión donde las organizaciones participantes muestren su producto final. (4) Los organizadores deberán planear el evento en relación al trabajo de los participantes, (a) indagando sobre los temas de interés de los participantes, y (b) utilizando una agenda coordinando sesiones formales en grupo con sesiones individuales en un ambiente más

para otros propósitos, el sector privado los utiliza para una respuesta privada clásica de responsabilidad. Establecimientos educativos donde este tema es una ventaja, promueven a través de volantes, el hecho de que la proporción del promedio de calificaciones con respecto a los costos en sus escuelas es bastante alto. En Haití, hubo un intento por parte del ministerio de educación de hacer público el promedio de calificaciones escolares, sin embargo, su esfuerzo no fue duradero.

En la mayoría de los países, e incluso en el círculo de las agencias donantes, existe un temor de que tales datos podrían ser interpretados en forma errónea por el público, aunque existe muy poca discusión sobre la responsabilidad ministerial de educar a la población en general a interpretar estos datos. Los sindicatos de profesores en muchos lugares suelen rechazar este tipo de propuestas, con la convicción de que tales planteamientos se acercan demasiado a aquellos esquemas un tanto ingenuos, llamados comúnmente de “mérito-pago”. Al juzgar por las propuestas, uno a menudo puede percibir de que existe algo de cierto en este temor. Algunas discusiones de mérito-pago son extremadamente ingenuas, y no confían en los tipos de mediciones necesarias para una mejor respuesta de responsabilidad.

Lección 5 — Análisis debe ir más allá de un simple plan y un presupuesto, incluso más allá de estudios sobre “Calidad Educativa”

El análisis político, tanto en el proceso reformista como en el manejo rutinario de sistemas supuestamente bien manejados, se encuentra casi enteramente limitado a modelos de plan y presupuesto. Y a nivel de establecimientos educativos, la mayoría del trabajo está limitado a estudios sobre variables múltiples y efectividad cualitativa. En la mayoría de los países en desarrollo, muy pocos individuos poseen la capacidad necesaria para indagar más allá de este tipo de análisis. Análisis *serios* sobre eficiencia externa, de incidencia y equidad de distribución de cuotas de usuarios y la voluntad de pagarlas, de esquemas de financiamiento y objetivos, de fórmulas de transferencias fiscales, de escalas de salarios y esquemas de certificación y sus efectos en incentivos, casi no existen. Así mismo, análisis sobre los límites económicos, política pública y administración pública, por ejemplo, en el diseño de opciones alternativas de gobierno, no se encuentran casi en ninguna parte. Finalmente, la capacidad para llevar a cabo análisis cualitativos sobre un buen manejo de aulas y sobre limitaciones estructurales y administrativas, está también ausente.

Es prácticamente imposible de sustentar diálogo sobre estos temas cuando casi no existe capacidad interna para *analizarlos*. La astucia de un compromiso efectivo durante el diálogo requiere imaginación técnica — o al menos conocimiento técnico para entender soluciones básicas. La capacidad debe ser siempre local, porque el proceso de negociaciones es endógeno y no va a esperar la llegada del próximo experto técnico.

Lección 6 — Diálogo y conocimientos prácticos en negociación son los que más se necesitan

A medida que los países entran en un proceso democrático y la participación pública es más legítima y menos peligrosa, los grupos sociales comienzan a usar y a ejercitar “frases” tales como “participación”, y a su vez, estas frases comienzan a tener un significado más real. Sin embargo, la gran mayoría de expertos del sector educativo en países en desarrollo no están acostumbrados a dialogar públicamente o a entrar en negociaciones, a utilizar información

real en un medio competitivo. Dos de los peligros más comunes al poseer un número limitado de profesionales preparados en diálogo público y negociación, es la parálisis y la cacofonía, en términos de que grupos opositores se expresan sin tener ideas claras de lo que constituye una buena evidencia, ni de cómo medir el progreso hacia la resolución. Otro peligro es el simple hecho de medir la ignorancia, como sucedería en el caso de preguntar a los encuestados cómo podría mejorarse un determinado sistema. Aquellos quienes carecen de estos conocimientos son, con frecuencia, representantes de grupos sociales o individuos en posición de promover y defender causas e ideas (por ejemplo, padres, burócratas y analistas sociales, figuras públicas, grupos de negocios, etc.), los que las agencias donantes recomendarían como socialmente óptimos.

La serie ARE contiene sugerencias sobre cómo resolver estos problemas. Algunas de éstas, como por ejemplo, mercadeo social y técnicas similares, son bien específicas y cuentan con algo de experiencia en países en desarrollo. Otras en cambio, tal como mediciones deliberativas, son menos definidas y más sugerentes.

Lección 7 — Diálogo y materia de consenso

No importa cuanto se valora la democracia y la participación, la importancia de la convicción, mercadeo, consenso, etc., fluye de la naturaleza misma de la reforma educativa, la cual es diferente a otros tipos de procesos reformistas. Por ejemplo, algunas reformas pueden ser más o menos impuestas por un estado interno efectivo. Algunos grupos podrían protestar públicamente; sin embargo, al final no les queda alternativa; su cooperación tiene muy poca importancia desde el limitado punto de vista sobre que si la reforma podrá ser implementada para que dure. Imponer procesos reformistas de esta manera podría ser éticamente aceptable para algunos de nosotros, sin embargo para *ciertas* reformas, este tipo de imposiciones podría ser particularmente ineficiente. Estos tipos de procesos reformistas pudieran incluir, por ejemplo, la abolición del control de precios o eliminar ciertos subsidios, particularmente en condiciones de regímenes autoritarios. En general, reformas que reducen la intervención directa del estado, tienden a ser mucho más efectivas.

De cualquier modo, para muchos procesos reformistas en los sectores sociales, la energía de miles, e incluso de millones, de agentes independientes es necesaria si el principal objetivo de tales cambios trascienden la mera teoría. Esta energía de implementación debe apoyarse de alguna manera en la vigilancia gubernamental. Después de todo, sectores como el de educación, suelen tener componentes importantes de bienes públicos, además que para tales procesos se usan grandes sumas de dinero del fisco. Además, una implementación efectiva requiere del uso de información la cual es el resultado de diálogos políticos internos sobre problemas locales, y la gente no va a hacer esfuerzos en reunir información o actuar, a menos que las transacciones sean voluntarias. Existen al menos tres razones por las cuales la comunidad podría aceptar un determinado proceso reformista:

- (1) La gente participa activamente en el diseño de la reforma dentro de un proceso de diálogo y consenso.
- (2) El público es encuestado en forma extensa.

- (3) El público se ha resignado al hecho de que no puede combatir contra la reforma, debido a la gran evidencia existente de que tales cambios son de interés público.

De cualquier modo, se requiere de una información a nivel de público en general o alguna estrategia persuasiva para que la reforma realmente funcione y pueda ser implementada. Esto es, de hecho, lo que hace que el problema sea, aunque difícil de resolver, tan interesante, ya que una persuasión efectiva requiere de un diálogo continuo, en vez de una estrategia de venta *post facto*.

En resumen, diálogo y consenso en la implementación de procesos de reformas son el equivalente burocrático de entrada libre e información disponible en las operaciones de mercados. Asegurar de que los procesos de diálogo y consenso sean guiados, de modo que conduzcan a objetivos específicos, equivale a desarrollar la infraestructura social y física necesaria para que los mercados operen de manera eficiente. Estos conocimientos de guía son, tal vez, los que más se necesitan.

Esto, de ninguna forma, quiere decir que todos los grupos interesados deban ser acomodados, ni que todo el mundo va a entender el proceso de manera clara, ni mucho menos que un proceso de reforma difícil va a proceder con suavidad. Por el contrario: ciertos grupos interesados deberán ser opacados. En una democracia plena, podría ser necesario “engatusar” a estos grupos, “comprarlos” (o compensarlos) a través de ciertas acciones políticas, o simplemente aislarlos a la vista de la opinión pública — esto significa, privarlos de legitimidad demostrando que lo que ellos dicen llamar “interés público” no es otra cosa que sus propios “intereses privados”. El punto es que el diálogo político no es una mala manera para aislar a tales grupos (usualmente a sus líderes), o para obligarlos a expresar públicamente lo que aceptarán como compensación.

Lección 8 — Diálogo político, defensa y promoción de causas e ideas y mercadeo social son tres temas diferentes

Existe gran confusión en palabras tales como “diálogo político,” “mercadeo social,” y “defensa y promoción de causas e ideas”. Ya que tales frases representan “artes” más que ciencias bien definidas, casi todos creen saber de lo que hablan cuando solicitan asistencia técnica en mercadeo social, por ejemplo. Sin embargo, ya que los especialistas en estas áreas saben muy bien lo que hacen y lo que significa cada una de estas áreas, posibles confusiones entre representantes de agencias donantes que adquieren estos servicios puede conducir a una gran pérdida de inversión, esfuerzo y talento. Hemos descubierto que es importante utilizar este tipo de lenguaje en forma específica, ya que estos conocimientos son más útiles en ciertas situaciones más que en otras. Todos estos conocimientos pueden ser usados de manera conjunta con muy buenos resultados en varios aspectos del proceso reformista. Debido a que la utilización de estas técnicas está rodeada de una cantidad considerable de confusión, y también porque al mismo tiempo creemos que estos conocimientos prácticos pueden ser muy útiles, hemos dedicado espacio considerable en esta serie a clarificar su uso.

El Gráfico 1, en la página 25, muestra algunas diferencias entre estas áreas. El Gráfico 2 a continuación, sugiere *cuándo* estos enfoques podrían ser útiles, en términos de escenarios en el proceso político.

Gráfico 2. Posibles usos de mercadeo social, diálogo político y promoción y defensa de causas e ideas en diversos escenarios del proceso político

Escenario	Posibles Usos		
	Mercadeo social	Diálogo político	Defensa y promoción de causas e ideas
Crear un alto nivel de conocimiento			Crear conocimiento a altos niveles y comprometer fondos y recursos para la reforma
Incluir temas específicos en la agenda	Determinar, fijar, unir y canalizar un sentido de “desear cambios” desde abajo hacia arriba	Ayudar a los que toman decisiones a entender y definir las direcciones de los cambios	Comunicar un sentimiento de cambios necesarios a un círculo más amplio dentro de los que formulan opiniones
Determinar opciones políticas; comenzar a generar consenso central	Determinar la implementación de opciones a través de investigación al consumidor	Debatir opciones, presentar y “vender” las mejores ideas	
Expandir el consenso central		“Vender” un limitado grupo de opciones a círculos más amplios — a medida que las opciones disminuyen, el círculo de participantes se amplía	“Vender” opciones específicas a círculos más amplios de opiniones, disminuyendo la interacción
Comenzar el proceso de implementación	Explicar y “vender” decisiones, entrenar y crear comportamientos de implementación en forma consistente con las políticas	Continuar reforzando y refinando a través del debate y análisis de opciones, ya que, como se sabe, nada funciona bien al principio	Continuar “vendiendo” a personajes de altos nivel

Para un más profundo entendimiento, ofrecemos las siguientes definiciones.

Mercadeo Social se define como el uso de investigación de mercado y comunicación (o técnicas de mercadeo) con el propósito de *diseñar y promover* programas de gran interés público, tal como educación básica. Para distinguir este amplio término de “mercadeo social” de la interpretación usual de campañas de medios de masas, nos referimos a este último término como “campañas publicitarias”, la cual es uno de los tantos elementos del mercadeo social.

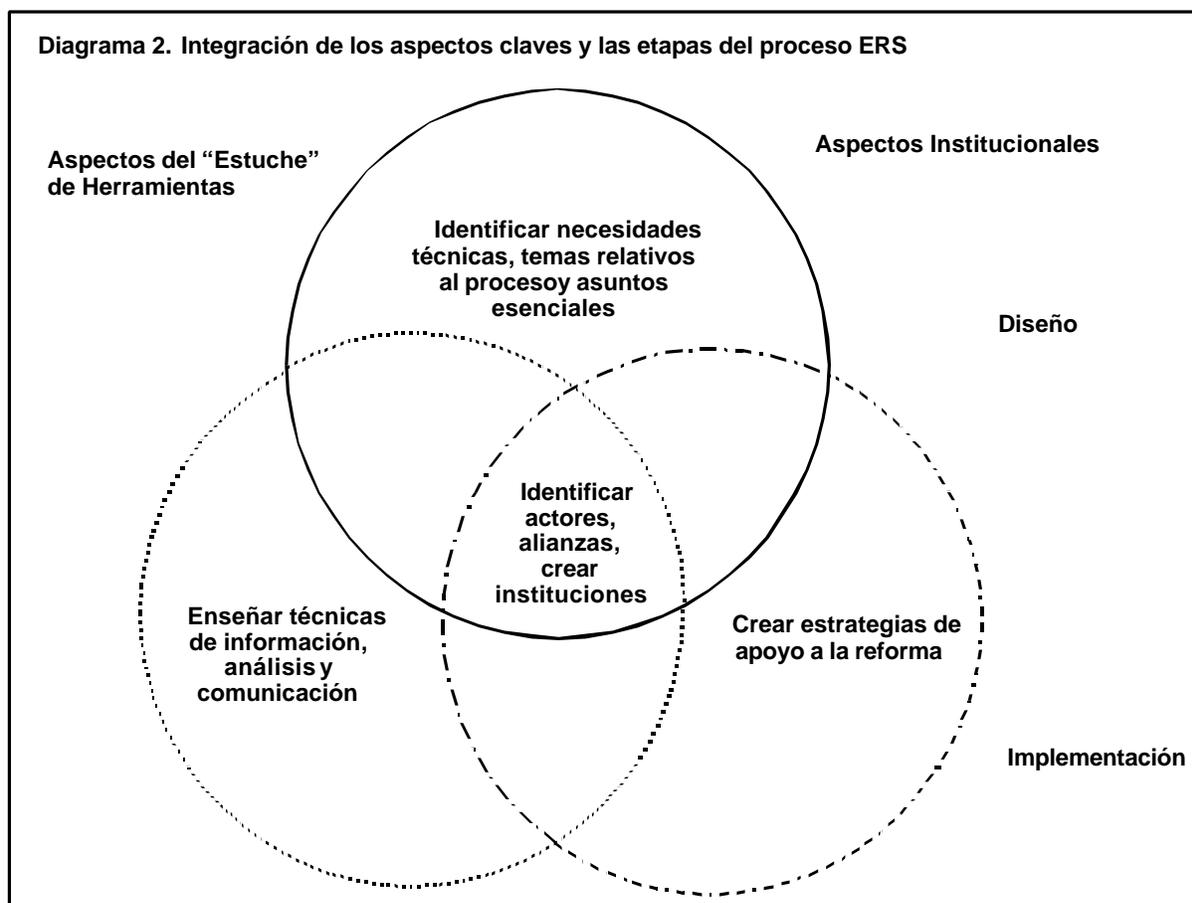
Diálogo de Políticas se ha utilizado comúnmente para referirse a discusiones de alto nivel entre agencias donantes y sus semejantes en el país anfitrión. Distinguimos entre este uso y los procesos internos de deliberación, discusión y persuasión mutua de un determinado país, los cuales suceden entre varios grupos interesados (a menudo competidores).

El uso de *Defensa y Promoción de causas e ideas* es consistente con el sentido común o la definición que aparece en el diccionario: interceder, persuadir y apelar en nombre de personas, causas o ideas.

Lección 9 — Conocimientos prácticos en el desarrollo institucional y la creación de alianzas, conectan todos los aspectos del proceso ARE

Enseñar conocimientos prácticos en la creación de alianzas y desarrollo institucional a grupos interesados en diálogo político público basado en análisis, es el último aspecto importante del proceso de ARE. Esta área de trabajo coincide en parte con los aspectos operacionales los cuales ya hemos discutido, de esta manera sólo diremos que la habilidad de una ONG, de un instituto de investigación político o de una unidad de apoyo a la reforma política gubernamental, para crear alianzas con otras instituciones, y para llevar a cabo investigaciones estratégicas y planes de discurso, es el núcleo o centro de todo este proceso. Es lo que une a (1) las herramientas y temas técnicos los cuales hemos discutido en esta sección, (2) la infraestructura de apoyo a la reforma y otros temas operacionales analizados en la sección anterior, y (3) los temas de planes políticos, tan importantes para las agencias donantes y sus contrapartes en el diseño de actividades de ARE, tal como se describen en la sección siguiente.

El Diagrama 2 deja muy en claro que la creación de alianzas y desarrollo institucional y de análisis, son el nudo clave que une a la mayoría de los aspectos que se han discutido a lo largo de esta serie. La parte superior del diagrama tiene que ver con la fase de diseño, la parte inferior con la fase de implementación (aunque, tal como ya se ha discutido, estas fases pueden estar sincronizadas). El lado izquierdo tiene que ver con aspectos de herramientas, el lado derecho con tareas de tipo institucionales. De esta manera, el cuadrante superior derecho tiene que ver con aspectos más institucionales del diseño, y el cuadrante inferior izquierdo con aspectos de provisión de herramientas en una implementación. Los tres círculos representan aspectos del trabajo de ARE: identificación de las necesidades técnicas, así como también de temas procesales y sustantivos; creación de diferentes estrategias para



el apoyo reformista; y mejoramiento de la capacidad de técnicas de información, análisis y comunicación. Cada círculo se cruza con el aspecto de evaluación y re-evaluación institucional. Así, la intersección de estos tres círculos, en el centro, contiene el aspecto de evaluación institucional de ARE, y une los tres aspectos más grandes de nuestra discusión: diseñar, trabajar de manera institucional y proveer asistencia técnica. Nótese que los temas de desarrollo institucional interno son tan importantes como los de creación de alianzas. Esto significa que aprender a reaccionar en forma estratégica es un conocimiento práctico clave. El Recuadro 6 presenta un ejemplo sobre cómo una institución puede hacer uso de estas ventajas.

Recuadro 6. Ecuador: Manejo institucional estratégico de las ONGs en políticas

Una ONG de Ecuador se organizó a sí misma, con fondos de la USAID, como un instituto de investigación para interceder en nombre de las políticas de inversión, y también como un agente entre inversionistas extranjeros y empresas locales, con el fin de promover y sacar provecho de la liberación y apertura económica de los años 80. Esta ONG tuvo mucho éxito en promover cambios legislativos en temas, tales como, barreras de tarifas, liberación comercial, reformas aduaneras y de mercados de capital, y de disminuir restricciones en el movimiento de capital.

Sin embargo, el medio general externo ya había cambiado. Primero, ya que esta ONG (al igual que otras) había tenido éxito, la meta, en cierto modo, ya había sido alcanzada. Segundo, una vez que la tarea de ajuste estructural había sido finalizada (tanto en el resto del continente, como en el Ecuador, aunque con menos éxito en este último), estaba claro que las grandes agencias donantes estaban cada día más interesadas en expandir enormemente sus préstamos a sectores sociales, haciéndolo, por supuesto, en un contexto "reformista social", en vez de utilizando proyectos de "ladrillos, mortero y libros" como era común en décadas anteriores. Además la USAID, única fuente de apoyo de la ONG, vio una disminución en sus fondos, y de todas formas era su intención de separar a tal ONG de una dependencia exclusiva y enfocarla hacia un proyecto financiado en vez de darle apoyo institucional.

La ONG llevó a cabo ejercicios de planes estratégicos para manejar oportunidades implícitas y amenazas, ya que sus miembros sabían que la institución tenía algunas debilidades. Por ejemplo, no contaba ni con el personal adecuado ni con el estilo adecuado de trabajo, en cuanto a temas de reformas del sector social. En temas relacionados con reformas de

inversión, donde los problemas necesitaban menos negociaciones y diálogos constantes, la ONG pudo conseguir algunos anteproyectos legislativos. En reformas del sector social, tenía que apoyarse más en capacidades internas de diálogo, ya que el diálogo político requiere una presencia fuerte y continua en las mesas de discusiones, y también en mercadeo continuo de ideas. La ONG no estaba acostumbrada a utilizar estas estrategias ni a ser financiada por más de una agencia donante o proyecto al mismo tiempo. A través de un proceso de plan estratégico (y también de andar a tientas), la ONG cambió su dirección, contrató el personal adecuado y creó alianzas con otras ONGs e institutos de investigación en temas del sector social. Como resultado, esta ONG adquirió pericia casi al instante, así como también oportunidades prácticas para sus empleados.

Hoy en día este organismo trabaja en educación, reformas de seguridad social y en programas para recapacitar a antiguos oficiales de gobierno. Por este trabajo, tiene una cantidad de contratos con diferentes agencias donantes, y continua colaborando en forma efectiva con institutos de investigación. Aunque su futuro no está totalmente asegurado, al mismo tiempo que podría mejorar en ciertas áreas, es un muy buen ejemplo de un plan estratégico adecuado y a conciencia, como una forma de enfrentar el futuro. La lección aquí no es "necesitamos desarrollar y seguir al pie de la letra un plan detallado", sino que tiene que ver con la confianza depositada en los planes estratégicos y el conocimiento, mirando hacia el futuro, y cultivando un sentido misionero. Así, un plan estratégico se parece más a una mapa carretero que a un itinerario, y también prueba ser más útil en un medio difícil y complejo. Debido a la importancia de un manejo estratégico en el proceso político, las ONGs, en particular aquellas enfocadas a interceder y analizar, necesitan este tipo de asistencia mucho más que aquellas enfocadas a unidades tradicionales de proyectos de implementación.

Sección 6

Cómo Diseñar Actividades Válidas en un Proceso ARE

6.1 Diseño y re-diseño estratégico continuo

La noción en esta sección de diseño inicial se dirige sólo a otorgar un punto de partida. La esencia de un proceso exitoso de ARE es un constante re-diseñar y re-planear, basado en el monitoreo de cómo está resultando tal proceso. Esta volatilidad dificulta la tarea de las agencias donantes relacionadas al financiamiento y monitoreo. Pero si estamos en lo correcto de que esta es la única forma de apoyar una reforma, y de que tal apoyo vale la pena, entonces tendremos simplemente que encontrar una manera de enfrentar lo que no se puede predecir. Las agencias donantes necesitan tener confianza de que existe algún método eficaz en este “loco” proceso y también medios para monitorear el progreso, más de lo que necesitan una metodología completa. Un diseño detallado y cuidadoso, y una explicación de que tales procesos son posibles, son parte de este método en este así llamado “loco” proceso.

6.2 Pasos en el diseño de una iniciativa ARE

El proceso de diseño involucra diversos pasos. En teoría sólo podemos describirlos en forma secuencial, y en la evaluación inicial, un proceso secuencial no tan sólo es inevitable sino que también útil. Sin embargo, durante continuos re-diseños, estos pasos pierden completamente su secuencia. Los pasos de un diseño ARE son los siguientes:

Paso 1 — Avaluar la economía política.

Paso 2 — Identificar y definir los temas claves de reforma substantiva.

Paso 3 — Identificar y definir los problemas claves del proceso que impiden la reforma.

Paso 4 — Identificar y definir los principales “actores” y las partes interesadas.

Paso 5 — Conocer y dominar el uso de las herramientas y técnicas.

Paso 6 — Relacionar temas esenciales y temas relativos al proceso

Paso 7 — Avaluar las relaciones de los “actores” entre sí y para con los temas importantes.

Paso 8 — Asociar a los “actores” con las herramientas y técnicas.

Paso 9 — Desarrollar pasos de acción concretos, niveles de esfuerzos, etc.

Paso 10 — Desarrollar una estrategia de monitoreo y de evaluación.

El primer paso, por sí sólo, representa un punto culminante dentro del cual se puede deducir si es factible seguir adelante con un proyecto: En ciertos países, las actividades recomendadas

dentro de este primer paso debieran ser tratadas con mucha cautela. Los pasos 2, 3 y 4 involucran la contabilidad de las entradas en tres “vectores”. Los próximos cuatro pasos, es decir del 5 al 8, se relacionan con la combinación de estos, dos en cada matriz (ver Recuadros 3, 4 y 5). Las matrices aunque evolucionan, constituyen la base del diseño. Los últimos dos pasos comprenden el desarrollo de un plan inicial de implementación para las actividades implícitas en las matrices. A continuación presentamos un sumario de discusión de cada paso.

Paso 1 — Avaluar la política económica

El primer paso involucra el determinar la naturaleza, en general, de la relación entre (1) el estado y la sociedad civil, (2) la abertura de un país hacia debates y discursos públicos, (3) la habilidad y la buena voluntad de los principales “actores” para participar en debates públicos, tanto discusiones de tipo agudas como técnicas, (4) el grado en el cual agendas reformistas son aceptadas, discutidas, o incluso implementadas. No todos los países están preparados de la misma manera para lograr los enfoques que aquí describimos, y el grado de preparación de aquellos que lo están varía. De esta manera, en países con mayor pobreza económica, con menos tradición de discursos públicos, con democracias menos avanzadas y menor capacidad técnica, la evaluación inicial es de doble importancia. De hecho, puede ayudar a decidir un gran esfuerzo en un determinado país y, en caso de que sólo se justifiquen esfuerzos limitados, puede ayudar a enfocar y a centrar tales esfuerzos construyendo pilares más fuertes para el resto del diseño. En el Volumen 5 de esta serie entregamos un extenso cuestionario y una guía para evaluar el medio político-económico de un país determinado con miras a un proceso reformista.

Paso 2 — Identificar y definir los temas claves de reforma substantivos

En el Paso 2, los temas relevantes a una reforma esencial usualmente son definidos por escrito por las agencias donantes, tecnócratas locales e intelectuales del sector en cuestión de un país determinado. Otros temas de la lista son determinados a través de discusiones con intelectuales locales y oficiales internos. Aún así, otros asuntos emergerán de modelos analíticos centrados a eliminar la mayor parte del “ruido” el cual tiende a opacar ciertas características de un sistema educacional. Estos modelos incluirán conocidos temas tales como la reorientación de presupuestos de educación hacia la educación básica, reformación del financiamiento universitario, otorgamiento significativo de poder en la toma de decisiones a “actores” con la más amplia información (el tema de la “descentralización), dando así espacio a múltiples proveedores en el mercado para competir por financiamiento público, etc. Los encargados de diseñar la intervención de ARE deben tener en claro los temas y enumerarlos lo más detallado posible. Por ejemplo, podrían dividir “el tema de la reforma de financiamiento de la educación superior” en los tipos de reformas necesarias (tales como desarrollo de metas específicas de criterios para el acceso “gratis”, desarrollo de sistemas de prestamos o de becas estudiantiles, etc.) La lista de temas esenciales, e incluso sus detalles, es bastante normal. Algunas referencias se pueden encontrar en los estudios más detallados de esta serie.

Paso 3 — Identificar y definir los problemas claves del proceso que impiden la reforma

Cambios en los temas esenciales son a menudo bloqueados por temas relativos al proceso. En el Paso 3, hemos identificado varios “bloques” de este tipo:

- # falta de capacidad de diseño técnica y analítica,
- # límites de financiamiento,
- # límites y problemas legales y de regulación,
- # presión de grupos de poder, y
- # temor real sobre la complejidad administrativa debido a la falta de capacidad para manejar el proceso reformista y sus resultados.

Todos estos temas van entrelazados. Por ejemplo, los límites legales se relacionan a menudo con problemas de presión de ciertos grupos, ya que el privilegio de estos grupos usualmente se expresan en términos legales. Sin embargo, los bloqueos no siempre están relacionados, y de cualquier modo deben ser analizados en forma separada para así hacer posible el diseño de estrategias específicas.

Paso 4 — Identificar y definir los principales “actores” y las partes interesadas

El Paso 4 implica tirar una amplia red e intentar producir un listado de todos aquellos que, o se benefician de la educación (como por ejemplo, los padres), o utilizan mano de obra especializada (negocios, sector público o militar), o “producen” educación (profesores, sindicatos de profesores, burócratas, asociaciones de establecimientos educacionales privados), o tiene un interés profesional en temas de política pública general (columnistas, jerarquía religiosa, institutos de investigación, ramas militares, etc.). Una extensa lista se puede encontrar en el Volumen 5 de esta serie.

Paso 5 — Conocer y entender las herramientas y técnicas a utilizar

Un grupo general de herramientas y técnicas analíticas así como también institucionales y estratégicas pueden ayudar en los procesos de reformas educativas. En el Paso 5, desarrollar un completo entendimiento sobre qué técnicas están disponibles, cuáles son las más útiles y en qué situaciones se usan, es de vital importancia. Extensas discusiones sobre todas las herramientas y técnicas disponibles se pueden encontrar, en particular, en el Volumen 4 de la serie.

Paso 6 — Relacionar temas esenciales y temas relativos al proceso

En el Paso 6 los diseñadores pueden comenzar a desarrollar ideas sobre cómo crear una estrategia general relacionando los temas esenciales y los temas del proceso. (En el Gráfico 3 se encuentra un ejemplo altamente simplificado). De esta manera, se puede determinar con

exactitud qué temas relacionados al proceso bloquean aquellos temas esenciales, en el caso de que este bloqueo sea muy difícil, y qué tipos de conocimientos prácticos técnicos y procesales (así como también maniobras de tipo político-económicas) se podrían necesitar or ser factibles con el fin de resolver tal bloqueo. La asistencia técnica usualmente necesita ser orquestada alrededor de temas relativos al proceso. Este tipo de tabulación relativa puede servir para dar prioridad al despliegue de la asistencia técnica. Además, muchos temas esenciales pueden ser bloqueados por un mismo tipo de tema relativo al proceso. (Por ejemplo, la falta de datos sobre incidencia de distribución y la falta de conocimiento sobre cómo conducir análisis básicos en esta materia, pueden contribuir a percepciones erróneas sobre el impacto de equidad de ciertos subsidios a lo largo de una amplia gama de temas esenciales.) Así uno puede alcanzar algunas economías de escala con ciertos tipos de asistencia técnica. Finalmente, al estudiar la tabla de resultados obtenemos una impresión general del terreno estratégico con el cual es necesario trabajar.

Paso 7 — Avaluar las relaciones de los “actores” principales entre sí y para con los temas de relevancia

En el Paso 7 el proceso comienza a desarrollar un entendimiento de la política económica en la educación en un país determinado. Los temas son los mismos que hemos discutidos en el Paso 6. Los diseñadores debieran estar al tanto de los intereses reales (pecuniario, tal como el interés en el trabajo remunerado; e ideológico/sicológico) así como también los más retóricos (como aquellos que dicen aludir al interés público o al interés de los niños). Esta tabulación relativa es muchas veces llamada *mapa político*. Al llevar la hebra del análisis tabular de temas hacia los “actores” y la tabulación de temas, los diseñadores pueden comenzar a identificar *qué* actores necesitan un determinado tipo de asistencia técnica, *cómo* crear alianzas con ciertos grupos de actores, etc. Un ejemplo simple se encuentra en el Gráfico 4.

Gráfico 3. Muestra de relaciones entre temas esenciales de reforma y temas relativos al proceso					
Relación					
Temas esenciales	Temas Relativos al Proceso				
	Diseño técnico y social (con costo efectivo y pedagógicamente apropiado)	Asegurar presupuestos, asegurar nuevas fondos	Obstáculos técnicos legales y reguladores	Oposición de grupos que ejercen presión	Capacidad administrativa
Reformar la escala salarial de maestros con el fin de premiar el buen desempeño. Abolir la normas salariales basadas en la certificación y años de servicio del maestro.	<u>Mediana*</u> : Requiere recursos humanos y pericia de finanzas públicas. Actividad puede incluir asistencia técnica en estas áreas al Ministerio de Educación y a institutos de investigación.	<u>Ninguna</u> : A no ser que esté ligado a un incremento general de salarios como una manera de superar la resistencia sindical.	<u>Puede ser amplia</u> : Requiere pericia en leyes laborales. Podría requerir asistencia técnica en áreas legales al Ministerio de Educación o la comisión de servicio civil.	<u>Puede ser formidable</u> : requerirá mucho diálogo y promoción; podría apartar los líderes sindicalistas de los maestros.	<u>Mediana a imposible</u> : dependiendo del diseño y reformas similares, podría ser o muy fácil o casi imposible. Requeriría asistencia técnica en manejo de personal, sistemas de supervisión a maestros, directores de establecimientos educativos.
Aumentar cuotas de admisión a las universidades; Hacer modificaciones hacia un sistema de donaciones, tesorerías y cuotas máximas basadas en indicadores de objetivos	<u>Mediana</u> : Requiere algo de experiencia en identificar subsidios, requiere datos para simulación de efectos. Préstamos: mucho más difíciles de obtener. Actividades incluye asistencia técnica específica en diseño de préstamos y sistemas de tesorerías. Trabajar con el Ministerio de Educación o el consejo de educación superior.	<u>No aplicable</u>	<u>Baja y alta</u> , dependiendo si los cambios presupuestarios afectan al personal, temas de contratos de personal, y flexibilidad presupuestaria.	<u>Considerable</u> , aunque puede hacerse con suficiente discusión y conocimiento público. Actividades incluyen asistencia técnica y colaboración en diálogos. Trabajar con los Ministerios de Finanzas, Educación, Planes, y con institutos de investigación	<u>Mediana</u> . Requiere datos sobre manejo estudiantil, seguimiento. Sistema de préstamos sería mucho más difícil: calificación, seguimiento, cobros.

* Representa el grado de bloqueo de un tema esencial con respecto a un tema de proceso.

Gráfico 4. Mapa simple (hipotético) de tipo político			
Actor	Temas	Relación con otros actores	Base de influencia
Sindicato de Estudiantes Terciarios	Cuotas, como objetivo; Esquemas de préstamos y tesorería.	Apoyada por el sindicato de maestros. Vista de manera escéptica por padres en comunidades rurales, ONGs, institutos de investigación, economistas del ministerio de finanzas.	Padres como administradores estatales, élite urbana vocal. Miembros sindicalistas son percibidos como héroes democráticos. Retórica general, poder informativo; acción de masas.
Sindicato de Maestros	Temas salariales; oposición a mediciones de calidad y resultados; oposición a cambios de salarios sin basarse en certificación ni años de servicio; cierta oposición a la disminución de entrenamiento de actividades previas al servicio educativo.	Apoyada por los establecimientos universitarios, en particular por departamentos de pedagogía, relaciones ministeriales ambiguas; apoyada por otros sindicatos.	Movimientos en masa; ideológico/retórico; parlamento.
Ministerio de Educación: Ministro	No muy preocupado con estos temas; no muy activo.	Relaciones débiles con economistas, ministro de finanzas, y ministro de planeación.	Parlamento; responsabilidad legal de administrar el ministerio; influencia conferida en el ministerio.
Ministerio de Educación: Jefe de la Unidad de Políticas y Planes	Preocupado con todos los temas relevantes: "reformista".	Buenas relaciones con economistas, ministerio de finanzas, y ministerio de planes.	Técnico, aunque el resto débil; muy poco conocimiento sobre herramientas de retórica, persuasión y comunicación.
ONGs	Preocupación por el financiamiento de la educación básica; posiblemente de fórmulas de financiamiento creativo.	No muy relacionado con el gobierno; posibles aliados en economistas de finanzas y planes, con tendencia a bajar los costos.	Alianzas con el pueblo; agencias donantes los perciben como ineficientes; proclaman la democratización y participación.
Institutos de Investigación	Limitado conocimiento sobre temas de educación; pero "modernizadores" y "reformistas" en general.	Fuerte base de influencia en trabajadores jóvenes del área planes y finanzas, banco central; influencia en el ministerio de finanzas.	Claridad de pensamiento; coincide con planes de agencias donantes poderosas; no muy persuasivo, habilidad de comunicación.

Paso 8 — Asociar a los “actores” con las herramientas y técnicas

Al tener un claro entendimiento sobre *qué* temas esenciales necesitan un proceso reformista y *qué* temas relativos al proceso mismo están bloqueando la reforma, así como también, *cómo* diversos “actores” se relacionan entre ellos y con los temas, entonces uno puede entrar de lleno al Paso 8, planeando los tipos de asistencia y los conocimientos prácticos otorgados a ciertos actores con el fin de avanzar de lleno en el proceso. En esta evaluación, es particularmente importante notar que ciertos actores claves — aquellos que son nexos importantes en las alianzas sociales que invaden los procesos reformistas — serán blancos para recibir lo que hemos denominado conocimientos prácticos institucionales o de manejo de procesos. Otros podrían recibir ciertos conocimientos *técnicos*, e incluso algunos, podrían involucrarse simplemente en la creación de alianzas. El Gráfico 5 presenta un tipo de agenda de comienzo inicial para asistencia.

Paso 9 — Desarrollar pasos de acción concretos, niveles de esfuerzos, etc.

El Paso 9 requiere que la estrategia de asistencia, al menos al comienzo, sea cuantificada, de manera que pueda ser planeada y presupuestada. Para lograrlo, nos limitaremos a decir que, es necesario una aplicación más o menos normal de los métodos de planeación de las agencias donantes.

Paso 10 — Desarrollar un procedimiento de monitoreo y evaluación

Todo lo dicho anteriormente puede otorgar un buen punto de inicio. Los puntos delicados sobre los procesos reformistas, no obstante, son (1) aquellos relativamente difícil de predecir, y (2) al contrario de proyectos de infraestructura, “la realidad puede ser bastante más fuerte”. El paso más lógico en cualquier momento dado depende del efecto que el proceso haya tenido hasta ese momento, y tal efecto es difícil de predecir. De esta forma, el Paso 10 requiere del desarrollo de un procedimiento de monitoreo y evaluación del proceso, y de una constante actividad de estrategias en relación a todos los pasos anteriores. El Volumen 6 en la serie ARE, *Evaluación del Apoyo a la Reforma Educativa*, presenta alguna estrategias y métodos de monitoreo y evaluación.

Gráfico 5. Aparear los actores a los tipos de apoyo y herramientas					
Actores	Actividades de apoyo y herramientas técnicas				
	Datos y EMIS	Análisis	Diálogo	Desarrollo de capacidad institucional	Creación de alianzas
Gabinete				Puede otorgar información sobre liderazgo para los institutos de investigación y ONGs, defensores y promotores de causas e ideas. Puede estar en las juntas.	Con el ministerio de educación, institutos de investigación
Ministerio de Educación	Uso el políticas. Reorientación hacia una evaluación cualitativa basada en la comunidad. Creación de demanda.	Desarrollo de evaluaciones, financiamiento de educación, diseño de gobierno, reestructuración de escalas de salarios.	Talleres. Uso de mercadeo social y de políticas por parte de las unidades de planes y política.	Manejo de recursos humanos relativos a escalas salariales, evaluación de desempeño.	Con el Ministerio de Finanzas, Ministerio de Planes, institutos de investigación, etc.
Ministerio de Finanzas	Relacionados con los antecedentes de personal.	Presupuesto y finanzas. Enfoque en las transferencias entre gobiernos. Códigos de impuestos y comunidades.			Con el ministerio de educación, ONGs que otorgan servicios y que promueven causas e ideas, institutos de investigación.
ONGs		Algo de entrenamiento general en temas de política pública.	Comunicación, promoción de causas e ideas, persuasión.	Desarrollo general institucional.	Con elementos reformistas en el Ministerio de Economía, institutos de investigación.
Legislatura		Análisis legal de temas tales como servicio civil, leyes tributarias.		Desarrollo de una comisión de educación.	Con el Ministerio de Educación, ONGs proveedores de servicios y promotores de causas e ideas, institutos de investigación.

6.3 Completar el diseño

Una vez que todos estos pasos se hayan completados, debiera emerger una estrategia razonablemente sólida para comenzar con las actividades de ARE. Se deben combinar dos factores para producir una estrategia favorable. El primer factor es llevar a cabo *en su totalidad* el proceso descrito anteriormente y con una base de conocimientos sólida sobre todos los temas involucrados. Los participantes en este proceso deben tener muy en claro cómo usar las herramientas y técnicas (por ejemplo, deben ser capaz de distinguir entre mercadeo social y políticas de defensa y promoción de causas e ideas), y echar redes y conectarse con los actores principales y entender los intereses reales de cada uno. El segundo factor es llevar a cabo todo ese proceso de manera no mecánica, y con buen “olfato”. Debíamos notar que mientras ambos factores son igualmente necesarios, un enfoque tieso e inexpresivo podría conducir a muy malos resultados aun cuando sea completo y sistemático. Entonces, seguir el proceso paso por paso, no es así de simple; un diseñador de proyectos que es incapaz de mantener concentración en el proceso o al menos de absorber su teoría, es probable que no esté preparado para formular este tipo de diseños o este tipo de trabajo en general.

Sección 7

Conclusión

Sistematizar la desorganización

Los procesos de reformas políticas son inherentemente desordenados. Aún así, son bastante fáciles de entender, a la vez que es posible desarrollar estrategias serias y sistemáticas para apoyarlos con herramientas y enfoques técnicos e institucionales. El Apoyo a la Reforma de Educación es una estrategia en sí muy sistemática — tal vez no es la única alternativa posible, pero sí la única explicada en cada detalle. Quizás no sea fácil, y su implementación pueda necesitar de individuos poseedores de una muy especial (hasta ahora) combinación de racionalidad estratégica, flexibilidad táctica y conocimiento profundo en la materia. E incluso puede que tome tiempo ajustarse al ciclo normal de proyectos de las agencias donantes. Aún así, los planteamientos y enfoques que aquí se proponen como Apoyo a la Reforma de Educación, ARE, ofrecen medios sistemáticos y posibles de implementación con el fin de brindar apoyo a estos procesos reformistas profundamente politizados.

Para mayor información, contactar:

John Swallow
Center for Human Capacity Development
Ronald Reagan Building 3.08-085
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20253-3901

Teléfono: 202-712-1559
Fax: 202-216-3229
Correo-e: jswallow@usaid.gov

Para obtener copias adicionales, contactar:

Advancing Basic Education and Literacy Clearinghouse
Academy for Educational Development
1825 Connecticut Avenue, NW
Washington, DC 20009-5721

Teléfono: 202-884-8288
Fax: 202-884-8408
Correo-e: abel@aed.org